

De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne

Constance Chevallier-Govers

▶ **To cite this version:**

Constance Chevallier-Govers. De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne. Bruylant, pp.XII-450, 1999, 2-8027-1226-8. ⟨hal-01809944⟩

HAL Id: hal-01809944

https://hal.science/hal-01809944v1

Submitted on 2 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Constance CHEVALLIER-GOVERS

DE LA COOPÉRATION À L'INTÉGRATION POLICIÈRE DANS L'UNION EUROPÉENNE

PRÉFACE DE MARIO BETTATI

Cet ouvrage a reçu

le PRIX MUNICIPAL DE THÈSE DE DROIT

de la Ville de Paris 1999

BRUYLANT
BRUXELLES
1999

De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne

Constance CHEVALLIER-GOVERS

Maître de conférences
à la Faculté de Droit de Paris St. Maur
de l'Université Paris - Val de Marne

De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne

PRÉFACE DE MARIO BETTATI

Professeur à l'Université Paris II
Panthéon-Assas

BRUYLANT
BRUXELLES

1 9 9 9

ISBN 2-8027-1226-8

D / 1999 / 0023 / 51

© 1999 Etablissements Emile Bruylant, S.A.
Rue de la Régence 67, 1000 Bruxelles.

Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction photomécanique ou de traduction, réservés.

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

A Jean-Marc

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Aff.	Affaire
A.U.E.	Acte Unique Européen
B.C.N.	Bureau Central National
B.K.A.	*Bundeskriminalamt*
C.E.	Communauté Européenne
C.E.D.H.	Convention Européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950
C.E.E.	Communauté Economique Européenne
C.E.I.	Communauté des Etats Indépendants
C.E.L.A.D.	Comité Européen de Lutte Anti-Drogue
Cf.	Confer
C.I.G.	Conférence intergouvernementale
C.J.C.E.	Cour de Justice des Communautés Européennes
C.N.I.L.	Commission Nationale Informatique et Libertés
C.O.S.A.C.	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires des Parlements nationaux
C-S.I.S.	*Central Schengen Information System*
C.R.S.	Compagnies Républicaines de Sécurité
D.C.P.J.	Direction Centrale de la Police Judiciaire
D.E.A.	*Drug Enforcement Administration*
D.C.P.J.	Direction Centrale de la Police Judiciaire
D.C.R.G.	Direction Centrale des Renseignements Généraux
D.G.P.N.	Direction Générale de la Police Nationale
D.S.T.	Direction de la Surveillance du Territoire
E.E.E.	Espace Economique Européen
F.B.I.	*Federal Bureau of Investigation*
G.A.F.I.	Groupe d'Action Financière Internationale
G.A.M.	Groupe d'Assistance Mutuelle
I.E.A.P.	Institut Européen d'Administration Publique
I.HE.S.I.	Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure
J.A.I.	Justice et Affaires Intérieures
J.O.C.E.	*Journal Officiel des Communautés Européennes*
J.O.R.F.	*Journal Officiel de la République Française*
N-S.I.S.	*National Schengen Information System*

O.I.P.C.	Organisation Internationale de Police Criminelle
O.N.U.	Organisation des Nations Unies
P.A.C.	Politique Agricole Commune
P.E.C.O.	Pays d'Europe Centrale et Orientale
P.E.S.C.	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
P.U.F.	Presses Universitaires de France
R.D.A.	République Démocratique d'Allemagne
R.F.A.	République Fédérale d'Allemagne
Rec.	Recueil de la jurisprudence de la C.J.C.E.
S.C.T.I.P.	Service de Coopération Technique Internationale de la Police
S.I.D.	Système d'Information Douanier
S.I.E.	Système d'Information Européen
S.I.S.	Système d'Information Schengen
S.I.R.E.N.E.	*Supplemetary Information Request at the National Entry*
T.P.I.	Tribunal de Première Instance
T.U.E.	Traité sur l'Union Européenne
U.C.L.A.F.	Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude
U.C.L.A.T.	Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terrorisme
U.D.E.	Unité Drogues Europol
U.E.	Union Européenne
U.R.S.S.	Union des Républiques Socialistes Soviétiques

PRÉFACE

En Europe, les mafias avaient aboli les frontières bien avant les gouvernants. À leurs risques et périls. On peut se demander aujourd'hui si on ne leur a pas facilité la tâche par l'institution d'un « espace sans frontière » entre les quinze ? La réponse n'est pas simple. L'Europe, il est vrai, se trouve aujourd'hui confrontée à de nouveaux défis qui opposent la libre circulation des personnes, des biens ou des capitaux aux impératifs de la lutte contre la criminalité organisée. Les États membres de l'Union éprouvent de façon pressante la nécessité de traiter ensemble les nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité et la justice au sein du périmètre de l'Union. Exigence d'autant plus impérieuse qu'elle détermine, au moins en partie, l'adhésion des citoyens à une Europe dont ils attendent légitimement qu'elle démontre – en dehors de son aptitude à gagner la bataille de l'emploi – une capacité à réduire l'insécurité de façon durable.

Les enjeux sont de taille. D'une part la police demeure, au même titre que l'armée et la justice, un des attributs de la souveraineté qui caractérise les prérogatives de la puissance publique. À ce titre, les États répugnent à sa communautarisation. Le précédent de la monnaie unique devrait certes porter à tempérer ce constat. Mais quel que soit la place que l'on accorde à la monnaie parmi les privilèges qui fonde le pouvoir de l'État, elle demeure sans commune mesure avec celle de l'imperium que procure le monopole de la force publique. D'autre part l'efficience de la prévôté demeurée nationale se dilue face à celle de la malfaisance mondialisée qui se rit des frontières. L'argent sale, produit de la criminalité organisée, qui provient des trafics de drogue, d'armes, d'êtres humains et des profits de la grande délinquance financière représente, selon les estimations fournies par l'Organisation Internationale de Police Criminelle, près de 500 milliards de dollars par an. Montant équivalent aux revenus produits par le marché mondial du pétrole. Ces sommes considérables alimentent l'économie spéculative. Elles profitent des dérégulations, des paradis fiscaux et du secret bancaire. Les capitaux d'origine illicite permettent l'achat d'entreprises, le contournement des États qu'ils parviennent parfois à déstabiliser ou à corrompre. La riposte à cette internationalisation du crime requiert une

internationalisation de l'action judiciaire et policière, voire son intégration sur le plan de l'Union. À cette fin, il convient notamment d'accélérer la mise en place d'Europol, pour assurer une bonne coopération policière européenne. L'exercice ne va pas de soi.

C'est tout le mérite de Madame Constance Chevallier-Govers que d'avoir entrepris une recherche sur un tel sujet. Ce travail était nécessaire et même attendu des scientifiques. Il était temps que les juristes s'intéressent à la question de la sécurité dans la construction européenne et que soit conduite une étude transversale sur un des desseins normatifs et institutionnels insuffisamment étudié par les publicistes en France et en Europe. Cet ouvrage – où domine le droit communautaire – emprunte toutefois aux autres disciplines : administratives, pénales, internationales. Cette interdisciplinarité ajoutée à la dimension prospective de la recherche de C. Chevallier-Govers est d'un grand intérêt et l'ouvrage que voici mériterait incontestablement d'être consulté par les politiques qui ont la responsabilité de ces questions. Il constitue un véritable « manuel à l'usage des décideurs ». L'auteur y a rassemblé une vaste moisson documentaire originale et a soumis sa copieuse récolte à une rigoureuse radiographie scientifique. L'interprétation qu'elle en donne et le diagnostic qu'elle y pose offrent un éclairage scrutateur de la coopération policière en montrant bien comment, celle-ci – qui s'était déjà développée, de manière spontanée depuis les années soixante – a généré des cadres informels qui ont été complétés par une multitude de structures de coopération intergouvernementale. Le traité sur l'Union européenne a apporté un progrès substantiel en institutionnalisant la coopération policière dans le cadre du « troisième pilier ». Toutefois cette innovation demeure relativement classique en ce qu'elle maintient cette coopération dans un cadre intergouvernemental que ne modifie pas le traité d'Amsterdam. Or les limites de celui-ci émergent de l'opposition permanente entre les exigences de l'efficacité et celles de la légitimité. Les décisions sont tributaires de votes unanimes difficiles à obtenir au sein du Conseil tandis qu'en l'absence d'intégration Europol demeure un simple centre d'échange et d'analyse d'informations dépourvu de pouvoirs opérationnels. De surcroît, en système démocratique, le monopole de la contrainte ne trouve sa légitimité que dans sa conformité à la loi et dans son contrôle par le juge. Or la coopération policière au sein de l'Union ne satisfait à aucune de ces deux exigences en raison de son caractère intergouvernemental, par ce que le Parlement européen ne participe pas à la prise de décision et par ce que la Cour

de Justice des Communautés européennes n'en contrôle aucune des manifestations.

Constance Chevallier-Govers en déduit la nécessité de l'intégration policière, qui prendrait la forme d'une sorte de FBI européen apte à assurer précisément, la double exigence d'efficacité et de légitimité. Mais il convient alors de tirer tous les enchaînements d'un tel dessein. Nécessité d'une « loi » édictant une procédure pénale européenne et une normativité pénale européenne respectant le principe cardinal de la démocratie ; légalité des délits et des peines et compétence de la CJCE pour en assurer le contrôle. Si les conditions d'une telle mutation ne sont pas totalement réunies, leur examen se trouve au cœur du débat européen qui s'amorce. La convention Europol est entrée en vigueur le 1er octobre 1998. Dès la mise en œuvre du traité d'Amsterdam, l'opportunité de créer une police européenne entre quelques pays membres de l'Union se présentera de façon plus favorable. Les bases sont donc posées. Ce livre permet d'amorcer une réflexion que les gouvernements, les parlements et les administrations entreprennent. Il est donc d'une actualité majeure.

L'auteur décrit les évolutions tout en gardant – le plus souvent – un point de vue critique. Son approche comparatiste des différentes structures policières européennes, lui permet de dégager les atouts et les handicaps que présenterait, suivant les inspirations choisies, une communautarisation de l'institution policière au sein de l'Union. Elle rompt délibérément avec les études descriptives qui ont trop souvent encombré les travaux sur la question. Remarquable est également le soin avec lequel l'ouvrage est à jour et tient compte des derniers développements consécutifs au traité d'Amsterdam. La richesse documentaire et l'appareil de références scientifiques important qui fondent les développements et les analyses de la thèse sont de premier ordre. C. Chevallier-Govers qui avant son doctorat était titulaire d'une maîtrise trilingue a manifestement utilisé ses connaissances de l'allemand et de l'anglais de façon judicieuse et exhaustive. Elle n'a négligé aucune des sources disponibles d'origine étrangère dans ces langues. Elle a également utilisé avec profit la littérature parlementaire nationale et communautaire.

Le lecteur appréciera aussi les qualités formelles de ce livre. La fluidité de la rédaction rend la lecture aisée et tout à fait agréable. Le style particulièrement adapté au sujet est clair et permet de suivre très aisé-

ment la démonstration. Il est animé d'un réel sens de la formule et de la citation, et présente les multiples qualités d'une forme très naturelle.

Mario BETTATI

PROFESSEUR
À L'UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE. – La nécessité de la coopération policière

CHAPITRE I. – *L'achèvement du Marché unique*

CHAPITRE II. – *La criminalité transfrontalière*

SECONDE PARTIE. – L'insuffisance de la coopération policière

CHAPITRE I. – *L'évolution chaotique de la coopération policière*

CHAPITRE II. – *Les tentatives d'amélioration de la coopération policière*

TROISIÈME PARTIE. – Le défi de l'intégration policière

CHAPITRE I. – *L'intégration policière en chantier*

CHAPITRE II. – *L'intégration policière finalisée*

INTRODUCTION

« L'Europe ne se fera pas d'un seul coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. » [1]

Robert SCHUMAN

[1] Déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950.

Déjà en 1920, Henri Donnedieu de Vabres affirmait, qu'« il est urgent qu'à l'internationalisation du crime s'oppose l'internationalisation de la répression » ([2]). Chronologiquement, l'internationalisation du crime a devancé l'organisation de la répression au niveau international. Il faut reconnaître, en effet, que le remède suit généralement le mal ([3]). Il est donc temps de trouver un remède international à un mal international. Or la criminalité transnationale trouve dans le cadre de l'Union Européenne un environnement propice au développement du fait de l'existence d'un espace de liberté de circulation aussi bien pour les marchandises que pour les capitaux et les personnes. L'achèvement du Marché unique a de ce fait engendré une mobilisation de la part des Etats membres contre la criminalité transfrontalière. L'instauration d'un espace de liberté a été accompagné d'un souci de sécurité. La coopération policière a émergé en tant que mesure compensatoire à la libre circulation des personnes. Corrélativement, la répression de la criminalité transfrontalière dans le cadre de l'Union Européenne a également été facilitée par les liens existants entre les Etats membres. L'Union Européenne constitue à ce titre le cadre incontournable de l'étude de la coopération policière en Europe.

Nous avons donc choisi, comme champ géographique de cette étude, le territoire de l'Union Européenne. Ce territoire est constitué par l'ensemble des territoires des quinze Etats de l'Union Européenne que sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Nous aborderons néanmoins des initiatives de coopération policière dans des cadres plus restreints tels que les Accords de Schengen mais également plus larges tels que celui de la coopération dans le cadre d'Interpol afin de cerner les différentes facettes des enceintes de coopération existant entre les Etats membres de l'Union Européenne. Pourtant l'intégration de la police en Europe

([2]) Donnedieu de Vabres (H.), *Les principes modernes du Droit pénal international*, Paris, 1920, p. 56.

([3]) Marabuto (P.), *La collaboration policière internationale en vue de la prévention et de la répression de la criminalité*, Thèse de doctorat, sous la direction de Pierre Garraud, Université de Lyon, 1935, p. 10.

ne pourra se faire que dans le cadre de l'Union Européenne, c'est pour cela que nous avons choisi ce champ géographique. Si la délimitation géographique du sujet ne pose pas de réel problème, la définition des autres cadres de réflexion demande de plus amples détails. Nous étudierons d'abord le concept de police puis l'opposition entre coopération et intégration

La « Police »

Le terme de « Police » vient du Grec *Polis* qui signifie la Cité. Mais dans la Grèce antique la police se réfère aussi à ce qui maintient la Cité dans son unité, c'est à dire à l'art de gouverner. Comme le note Monsieur Monet, à partir de l'époque de Platon et d'Aristote, le concept change de contenu et traduit deux réalités différentes. Il se rapporte d'abord à l'ensemble des lois et règlements qui concerne l'administration générale de la Cité, c'est à dire l'ordre public, la moralité, la salubrité ou encore les approvisionnements. La police désigne également les « gardiens de la loi », dont parle Platon dans la République, chargés de faire respecter cette réglementation ([4]). On voit donc se former une distinction entre la fonction policière et les organes de police. La fonction policière consiste dans le maintien de l'ordre public au sens large. Les organes de police sont les différentes forces de police qui font respecter les lois et règlements au besoin par la contrainte physique.

D'après Messieurs Decocq et Montreuil, la police *lato sensu* connaît un seul but : le maintien et le rétablissement de l'ordre public. « Il s'agit de l'ordre matériel, que la police doit maîtriser concrètement, quotidiennement et globalement, à l'aide de la contrainte et dans le respect de la loi » ([5]). Pourtant le droit français effectue une distinction entre les fonctions de police judiciaire et celles de police administrative. D'après le Code des délits et des peines du 3 Brumaire de l'An IV, « la police est instituée pour maintenir l'ordre et la tranquillité publique, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle [...]. La police administrative a pour objet le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Son but est de prévenir les

([4]) Monet (J.-C.), *Polices d'Europe*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1992, p. 20.
([5]) Decocq (A.) & Montreuil (J.), *Le droit de la police*, Paris, Litec, 1991, pp. 11-12.

délits. [...]. La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions que la police administrative n'a pu empêcher de commettre, en rassemble et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ». Cette distinction a été conservée par la doctrine en France puis consacrée par la jurisprudence au milieu du XXe siècle ([6]). Messieurs Decocq et Montreuil montrent pourtant que la dichotomie policière est une traduction juridique défectueuse de la réalité. En effet, les organes de police sont les mêmes qu'ils effectuent des actes de police judiciaire ou administrative. Dans notre étude nous n'effectuerons pas de distinction entre les pouvoirs de police administrative et ceux de police judiciaire. Il faut d'abord noter que la distinction entre police judiciaire et police administrative importante en France ne l'est pas dans les autres Etats de l'Union Européenne. De plus, la coopération policière entre les Etats membres de l'Union porte aussi bien sur la prévention que sur la répression des actes illicites. Enfin l'intégration policière aura pour principal but la répression des infractions transfrontalières ; elle consistera aussi dans l'étude des moyens de prévention.

Le mot police renvoie également à l'ensemble des services et du personnel assurant, maintenant ou rétablissant l'ordre public dans l'Etat. Les différentes forces de police effectuent successivement ou même simultanément des actes de police judiciaire ou des actes de police administrative. Il faut ici procéder à une clarification sémantique. Il existe en France, et dans d'autres Etats européens, deux corps policiers différents : la police nationale, force civile qui dépend du ministère de l'Intérieur et la gendarmerie nationale, troupe militaire qui dépend du ministère de la Défense. Ces deux grands corps de police ont une compétence territoriale différente mais sont chargés de la même mission, celle du maintien de l'ordre. Or dans le cadre des enceintes de coopération, la gendarmerie est la plupart du temps considérée comme une force de police au même titre que la police nationale. Nous adopterons donc la définition large de la police comprenant toutes les forces de l'ordre investies d'un pouvoir de police, que celles-ci soient militaires ou civiles.

La loi détermine les moyens dont dispose la police pour remplir sa fonction de maintien et de rétablissement de l'ordre public. Ce qui caractérise la police c'est qu'elle a recours, en dernier ressort, à

([6]) Vedel (G.) et Delvolvé (P.), *Droit administratif*, Tome 2, Paris : P.U.F, Thémis, 1992, pp. 677 et s. Hreblay (V.), *La police judiciaire*, Paris, P.U.F, Q.S.J., 1988, 127 p.

la contrainte physique pour garantir l'application de la loi. Sur le plan interne seule la police dispose d'une telle compétence. Elle dispose donc du monopole de l'usage légitime de la violence physique à l'intérieur de l'Etat. Sur le plan externe, c'est l'armée qui a le monopole de la contrainte physique ([7]). Cette caractéristique de la police montre bien que la fonction policière relève des attributs essentiels de la souveraineté nationale. D'après Max Weber, le monopole de l'usage légitime de la force est le signe distinctif de l'Etat, « tout Etat est fondé sur la force. L'Etat contemporain est une communauté humaine qui dans les limites d'un territoire déterminé [...], revendique avec succès pour son propre compte *le monopole de la violence physique légitime* » ([8]). On comprend dès lors les obstacles à la création d'une police européenne. Les Etats devraient dans une telle hypothèse renoncer, en partie, à ce monopole de l'usage légitime de la violence physique. La police est de ce fait un des attributs essentiels de la souveraineté de l'Etat. Les Etats européens ont donc jusqu'à présent préféré la méthode de la coopération en matière de police pour lutter contre la criminalité transnationale. Nous allons voir, en effet, que l'intégration a des conséquences importantes dans l'ordre juridique interne des Etats.

L'opposition entre la coopération et l'intégration

Le substantif « intégration » vient du Latin *integrare* qui signifie réparer alors que « coopération » vient du verbe *cooperare* qui signifie œuvrer avec. D'une manière générale, l'intégration désigne l'assemblage et l'ajustement réciproques en une totalité équilibrée des éléments constitutifs du système social ([9]). La coopération, également au sens large, se réfère aux relations entre Etats dans un but culturel, économique ou militaire ([10]).

En droit international public, l'intégration s'entend du transfert de compétences étatiques d'un Etat à une organisation internationale dotée de pouvoirs de décision et de compétences supranatio-

([7]) Monjardet (D.), *Ce que fait la police, sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 18. Bruneteaux (P.), *Maintenir l'ordre : les transformations de la violence d'Etat en régime démocratique*, Paris, Presses de Science Po., 1996, 341 p.

([8]) Souligné dans le texte, Weber (M.), *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, 1959, p. 113.

([9]) D'après le *Dictionnaire de politique*, Paris, Larousse, 1979, p. 167.

([10]) *Op. cit.*, p. 82.

nales. La coopération est par contre une action conjointe et coordonnée de deux ou plusieurs Etats, ou d'Etats et de personnes privées, dans un domaine déterminé en vue de parvenir à des résultats communs dans un ou plusieurs domaines de la vie internationale ; cette coopération peut se réaliser soit dans le cadre de l'exécution d'un traité ou d'une organisation internationale, soit en dehors de tout cadre contractuel ou conventionnel ([11]). Dans l'étude des organisations internationales le Professeur Nguyen Quoc Dinh se penche sur la fonction des ces dernières ([12]). Il utilise la typologie qui oppose les fonctions de coopération et celles d'intégration. Les organisations internationales qui ont pour finalité la coopération se bornent à rapprocher des politiques qui restent de la responsabilité des Etats alors que celles qui ont pour finalité l'intégration permettent, en plus, le développement de politiques communes définies et gérées par l'organisation en cause. La Communauté Européenne est dès lors une organisation d'intégration puisqu'elle gère des politiques communes telles que la P.A.C. Néanmoins, l'auteur montre bien que les organisations internationales peuvent assumer des fonctions des deux types à différents moments de leur existence.

Dans le cadre de la Communauté Européenne, l'intégration juridique est liée à l'effet direct et à la primauté du droit communautaire. Le droit communautaire forme, en effet, un système autonome qui est intégré dans le droit des Etats membres. Les conséquences de l'intégration sont l'applicabilité immédiate du droit communautaire et son inviolabilité par les ressortissants des Etats membres. La coopération, elle, n'a pas d'effets directs sur le droit interne des Etats membres car elle utilise comme moyens juridiques principalement la convention de droit international.

Monsieur Wallace effectue une distinction entre l'intégration informelle et formelle. La première est celle qui se développe spontanément sous l'effet de la loi du marché ou bien grâce à la technologie et aux moyens de communication. L'intégration formelle est celle qui résulte d'une décision politique délibérée. Cette dernière peut être une réponse à une situation qui a évolué mais elle peut également être active ([13]). Dans l'intégration, on peut donc distin-

([11]) D'après CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 1990.

([12]) NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.) et PELLET (A.), *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 5e éd., 1994, p. 581.

([13]) WALLACE (W.), *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter Publishers, The Royal Institute of International Affairs, 1990, pp. 10-11.

guer, sans les séparer, l'intégration officielle ou institutionnelle de l'intégration informelle. Cette distinction correspond plus ou moins à l'opposition entre l'Etat et la société.

D'après Monsieur le Professeur Quermonne ([14]), deux stratégies ont présidé la construction communautaire : la stratégie de l'intégration et celle de la coopération. La première cherche à réaliser l'Union économique et politique « en transférant progressivement certaines compétences relevant de la souveraineté des Etats à des instances administratives ou électives transnationales ». Elle s'inspire du principe de supranationalité et privilégie la prise de décision à la majorité. La stratégie de la coopération « tend à rapprocher, à harmoniser et à coordonner les politiques menées par les Etats, dans le respect de leurs souverainetés respectives ». Les décisions des instances, qui sont intergouvernementales, sont prises à l'unanimité ([15]). Monsieur Quermonne montre comment ces deux stratégies ont été mises successivement en œuvre lors de la construction européenne. Depuis l'Acte Unique Européen, la combinaison de ces deux stratégies a permis de concilier les points de vue nationaux divergents. C'est ainsi que l'A.U.E. codifie la pratique de la coopération politique entre les Etats membres d'une part, et poursuit l'intégration en élargissant par exemple le champ d'application de la majorité qualifiée, d'autre part. D'après les termes de Monsieur Toulemon, l'A.U.E. est « ainsi nommé parce qu'il réunit dans le même instrument des dispositions relatives à la Communauté économique et à la coopération politique, préfigurant la future Union européenne qui devra couvrir l'ensemble du spectre de l'intégration à la coopération » ([16]). Cette combinaison des deux stratégies a également été utilisée dans les négociations du T.U.E. avec l'émergence des trois piliers, le premier adoptant la stratégie de l'intégration et les deux autres celle de la coopération. Le Traité d'Amsterdam ne change en rien à la structure de l'Union effectuant uniquement des transferts entre les piliers. La coopération policière reste dans le troisième pilier qui est régi par les principes de la coopération intergouvernementale.

([14]) QUERMONNE (J.-L.), *Le système politique européen*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs, 1993, 159 p.
([15]) *Op. cit.*, p. 11.
([16]) TOULEMON (R.), « Le mythe de 1992 », *Pouvoirs*, 1989, n° 48, p. 7.

Nous utiliserons dans ce travail cette opposition entre intégration et coopération. Il convient néanmoins de préciser que ces termes n'ont pas exactement la même signification en matière policière. La coopération policière s'entend des relations qui existent entre les forces de police et diffère, de ce point de vue, de la coopération politique susmentionnée. Une ambiguïté s'instaure alors dans la réflexion car la coopération entre les forces de polices peut être d'abord décidée au niveau gouvernemental puis mise en œuvre par les policiers. C'est ainsi qu'au sein de la coopération policière nous distinguerons la coopération policière dans le cadre interpolicier de celle qui s'effectue dans le cadre intergouvernemental. Nous montrerons qu'il existe d'ailleurs une évolution qui va de la coopération policière à la coopération policière intergouvernementale.

L'intégration policière s'entend elle de la création d'une force de police. L'intégration est donc abordée sous son angle organique : la création d'un nouvel organe. Or l'intégration juridique a deux facettes : organique mais aussi normative. En droit communautaire, l'intégration se réfère tant à l'aspect organique que normatif de ce processus. L'intégration normative consiste en la communautarisation des instruments juridiques alors que l'intégration organique passe par la création d'organes supranationaux. Nous aborderons le problème de l'intégration policière principalement dans une perspective organique car l'aspect normatif n'a rien de spécifique à l'intégration policière.

Le substantif « intégration » décrit un processus et non à un état. Ainsi l'intégration passe-t-elle par plusieurs étapes. Monsieur Quermonne dans sa définition de la stratégie d'intégration met bien en avant cet élément. D'après lui l'intégration s'effectue « en transférant progressivement certaines compétences relevant de la souveraineté des Etats à des instances administratives ou électives transnationales ». En matière de police, l'intégration s'effectue donc en transférant progressivement certains pouvoirs des polices nationales à une force de police européenne. Cela passe donc par l'attribution de pouvoirs de police transfrontaliers aux forces de police nationales dans une première phase puis par l'attribution de pouvoirs supranationaux à une police européenne dans une seconde phase. On peut également appliquer la distinction entre intégration formelle et informelle dans le cadre policier. L'intégration informelle existe déjà plus ou moins grâce aux contacts et à la coopération entreprise par

les forces de police européennes depuis de nombreuses années. Par contre l'intégration formelle reste à faire.

Le processus qui mène de la coopération à l'intégration policière passe par trois étapes. La première est la prise de conscience de la nécessité de coopérer, de mettre en commun ses connaissances et ses moyens. C'est l'instauration d'un espace de liberté combinée à l'augmentation de la criminalité transfrontalière qui a provoqué cette prise de conscience dans le cadre de l'Union Européenne. Afin de comprendre les enjeux de la coopération et de l'intégration policière, il faut donc situer les problèmes qui se posent. La seconde étape du processus est la mise en œuvre de la coopération entre les forces de police nationales. Cette étape est largement entamée dans le cadre de l'Union Européenne grâce aux Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Les accomplissements dans ces domaines permettent néanmoins de mesurer les limites inhérentes à la coopération policière. L'intégration policière, c'est à dire la création d'une police européenne, doit alors être envisagée comme la seule solution d'avenir. D'ailleurs nous verrons que ce processus de centralisation a déjà commencé avec la création d'Europol à La Haye. Si l'intégration policière dans le cadre de l'Union Européenne est la seule façon d'assurer l'efficacité et la légitimité de la lutte contre la criminalité transfrontalière, sa concrétisation n'en reste pas moins un défi. Ce défi doit être surmonté car ce sont les libertés individuelles qui sont en cause.

Nous étudierons donc dans une première partie les nécessités de la coopération policière dans le cadre de l'Union Européenne, dans une seconde partie les limites de la coopération policière et enfin dans une troisième partie le défi de l'intégration policière.

PREMIÈRE PARTIE

LA NÉCESSITÉ DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

« La persuasion de ne trouver aucun lieu sur terre où le crime puisse demeurer impuni est l'un des moyens les plus efficaces de le prévenir. »

BECCARIA

La volonté de coopérer au sein de l'espace européen n'est pas une idée récente puisqu'elle remonte aux lendemains de la seconde guerre mondiale. Pourtant la coopération policière en Europe n'a pris forme que plus tard du fait de l'émergence de nouveaux types de menace pour la sécurité intérieure. Quelles sont donc ces nouvelles menaces qui ont amené les Etats à coopérer ?

La perspective de la libre circulation en Europe par la suppression des contrôles aux frontières communes des Etats a joué un rôle de catalyseur pour l'approfondissement des coopérations déjà engagées et pour le lancement de nouvelles initiatives dans le domaine de la coopération policière. Néanmoins la coopération s'est développée dès les années soixante de manière spontanée pour faire face à certaines formes de criminalité mettant en danger nos sociétés. En effet, c'est surtout l'évolution de la criminalité qui a amené les Etats européens à se concerter dans ce domaine.

Nous verrons donc dans quelle mesure l'achèvement du Marché unique au sein de l'Europe communautaire implique une concertation des pouvoirs publics chargés de la sécurité intérieure (Chapitre I). Il sera ensuite opportun de montrer que le niveau de la criminalité transfrontalière a poussé les polices nationales à coopérer de manière pragmatique (Chapitre II).

CHAPITRE PREMIER

L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ UNIQUE

Le Traité de Rome pose comme objectif suprême l'établissement d'un Marché commun à l'intérieur duquel, les marchandises, les personnes, les services et les capitaux circulent librement. Dans le traité, la libre circulation est liée à l'activité économique, ce qui lui donne un domaine d'application restreint. En effet, l'article 3c du Traité de Rome qui définit les actions de la Communauté prévoit l'« abolition entre les Etats membres, des obstacles à la liberté de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux ». Cet article doit se lire à la lumière de l'article 2 qui énonce la finalité exclusivement économique de la construction européenne.

Le Traité de Rome prévoit expressément qu'il puisse être dérogé aux principes et aux règles de la libre circulation, pour des motifs légitimes, au premier rang desquels figurent la moralité, l'ordre public et la santé publique. Originellement, les incidences des quatre libertés de circulation sur l'ordre public n'ont été que peu nombreuses du fait du maintien des contrôles aux frontières ainsi que du cantonnement de la liberté à des fins économiques (Section I). Pourtant nous verrons que la libre circulation des personnes avait dès le départ vocation à devenir un droit politique. Le dépassement de l'objectif économique de la libre circulation des personnes pour en faire un droit politique reconnu aux citoyens européens a engendré des incidences plus importantes sur l'ordre public (Section II).

Section Ire. – La finalité économique du Marché unique limitait les incidences sur l'ordre public

L'achèvement du Marché unique passe entre autres par le respect des quatre libertés de circulation : des marchandises, des personnes, des services et des capitaux (§ 1). Néanmoins les rédacteurs du

traité ont prévu des limites à ce principe de liberté : « l'ordre public » qui doit être assuré dans chaque Etat membre (§ 2).

§ 1er. – *Les quatre libertés*

Nous décrirons d'abord la libre circulation des marchandises (A) et des capitaux (B) avant de traiter les deux libertés s'appliquant plus précisant aux personnes : la libre circulation des personnes (C) et des services (D).

A. – La libre circulation des marchandises

Au sein de la Communauté Européenne, la circulation des biens a été facilitée par l'accomplissement du marché intérieur. L'article 8 A du Traité de Rome, introduit par l'Acte Unique Européen, souligne que « le marché intérieur [qui doit être réalisé avant le 31 décembre 1992] comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises (...) est assurée ». La libre circulation des marchandises est un élément essentiel de la construction communautaire puisqu'elle a pour objet l'établissement d'un marché commun, conformément à l'article 2 du Traité de Rome.

Cette liberté s'applique à toutes « marchandises ». En effet, selon l'article 9 § 1 du Traité, l'Union douanière « s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises » (1). Néanmoins il convient de se demander quel est le régime des marchandises dont le commerce est réglementé ou interdit, tel celui des armes ou des stupéfiants (2).

1. *Le régime de droit commun*

Le Traité de Rome consacre un titre entier à la réglementation de la libre circulation des marchandises (articles 9 à 37). Cette liberté doit contribuer à l'établissement du marché intérieur, conformément à l'article 2 du Traité de Rome. Ainsi la libre circulation s'applique-t-elle non seulement aux marchandises originaires d'un Etat membre – c'est à dire produites ou transformées dans l'un des Etats membres – mais également à celles importées de pays tiers mises en « libre pratique », c'est à dire après acquittement des droits et taxes

et après accomplissement des formalités nécessaires à leur importation dans un des Etats membres ([1]).

L'élimination des barrières commerciales entre les Etats membres implique la création d'une union douanière. Les Etats membres suppriment non seulement toute restriction aux échanges entre eux mais ajoutent à cet aspect interne une composante externe en établissant à leurs frontières un tarif extérieur commun. Le droit douanier (articles 12 et s. du Traité de Rome) prohibe ainsi tout obstacle tarifaire aux échanges : les droits de douane dans les échanges intra-communautaires ainsi que les taxes d'effet équivalent à des droits de douane. La simple réalisation d'une union douanière n'est pas suffisante pour éliminer toutes les barrières commerciales.

En effet, la circulation intracommunautaire des marchandises peut être également entravée par des obstacles non-tarifaires aux échanges. Par obstacles non tarifaires on entend « toutes les mesures nationales qui restreignent ou interdisent complètement, du point de vue de la quantité ou de la valeur, l'importation ou l'exportation de marchandises dans le commerce intra-communautaire » ([2]). De la même façon qu'en ce qui concerne les obstacles tarifaires, les articles 30 et 34 prévoient, dans un souci de réalisme, l'élimination de toute mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation ou à l'exportation. C'est la Cour de Justice qui dans un important arrêt *Dassonville* a énoncé une définition extensive : « toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intra-communautaire est à considérer comme une mesure d'effet équivalent » ([3]).

La portée de ces textes est d'autant plus grande qu'ils sont directement applicables et peuvent donc être invoqués devant le juge national par les particuliers qui se sentent lésés ([4]). Ces litiges sont souvent à l'origine des questions préjudicielles à partir desquelles la Cour de Justice a établi sa jurisprudence. Cette dernière a d'ailleurs

([1]) Vogel (L.) et (J.), *Le droit européen des affaires*, Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit, 2e éd. 1994, 121 p.

([2]) Définition de Dauses (M.), « La jurisprudence de la Cour de justice en matière de libre circulation des marchandises dans la Communauté Européenne », *Revue Trimestrielle de Droit Commercial*, 1985, pp. 1-36.

([3]) Arrêt du 11/07/74, aff. 8/74, *Procureur du roi (des Belges) c/ Dassonville*, *Rec.*, p. 837.

([4]) Arrêt du 5/02/63, aff. 26/62, *Van Gend en Loos*, *Rec.*, I, p. 1039.

été amenée à se prononcer sur le cas particulier des marchandises dont le commerce est régulé.

2. *Le cas particulier des marchandises dont le commerce est régulé ou interdit*

Comme nous l'avons déjà mentionné, conformément à l'article 9 § 1 du traité, l'Union douanière « s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises ». Il n'y a en principe pas lieu de distinguer selon la nature des marchandises, leur état (neuf ou usagé), le caractère gratuit ou onéreux de leur acquisition etc. Dans son arrêt du 10 décembre 1968, la Cour de Justice a affirmé que par marchandise au sens de l'article 9 du traité, il faut entendre « les produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, d'être l'objet de transactions commerciales » ([5]). Ainsi aucun secteur économique n'échappe-t-il à l'article 9 sans une dérogation expresse prévue par les textes. De même aucun bien n'est soustrait au principe de la libre circulation, si ce n'est en vertu d'une disposition du droit communautaire. Mais qu'en est-il de la libre circulation des biens frappés d'interdiction comme c'est le cas des produits contrefaits (a) ou encore des biens dont le commerce est régulé à l'intérieur des Etats membres tel que celui des armes à feu (b) ?

a) Les produits contrefaits

Le profil de la Communauté a tendance à faciliter l'activité des contrefacteurs. La mise en place d'un grand marché unifié entre les quinze Etats membres, lequel marché comprend plus de trois cent quarante cinq millions de consommateurs potentiels, ne peut qu'attirer les opérateurs économiques, qu'ils agissent dans la légalité ou non. Le principe de la libre circulation des marchandises qui interdit tout contrôle sitôt qu'un produit est entré dans le territoire de l'un des Etats membres constitue une formidable opportunité pour les faussaires. Or avant 1986, l'essentiel de l'arsenal juridique reposait sur les législations nationales.

Face à l'insuffisance des moyens de répression existants, la Communauté a décidé de réagir en adoptant un règlement ([6]) spécifique

([5]) Arrêt du 10/12/68, aff. 7/68, *Commission c/ République italienne, Rec.*, t. XIV, p. 617.

([6]) Règlement C.E.E., n° 3842/86 du Conseil du 01/12/1986 fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique des marchandises de contrefaçon, *J.O.C.E.*, n° L 357 du 18/12/86, p. 1.

dès 1986. Ce dernier fixe des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique des marchandises contrefaites. Fondé sur les articles 113 et 235, il se place dans le contexte de la politique commerciale commune et de la libre circulation. En raison de l'absence d'un droit pénal communautaire, les institutions ne se sont pas prononcées sur la nature juridique de l'acte, infraction ou délit, ni sur la nécessité de sanctions pénales. Ce règlement a été modifié en 1991 pour remédier aux insuffisances révélées par quelques années d'application ([7]).

Le commerce et la détention d'armes à feu font également l'objet d'une régulation communautaire.

b) Les armes à feu

Dans le cadre de la libre circulation des marchandises et surtout dans la perspective de la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la Communauté Européenne s'est trouvée dans la nécessité d'adopter une régulation sur les armes à feu afin d'éviter que les malfaiteurs ne tirent avantages de l'hétérogénéité des législations nationales en la matière. Considérant que l'article 223 § 1 b) du traité réserve à chaque Etat membre le droit de prendre « les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre », seules l'acquisition et la détention d'armes peuvent être régulées.

Une harmonisation partielle en ce domaine a été réalisée par l'adoption de la Directive du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ([8]). Est tout d'abord considérée comme arme au sens de la directive tant une arme à feu qu'une arme blanche. L'armurier est défini comme étant toute personne dont l'activité professionnelle est le commerce des armes. La directive envisage la réglementation des armes sous son aspect « police et sécurité ». Elle considère, de ce point de vue, que la suppression des contrôles et formalités aux frontières intracommunautaires présuppose, pour garantir la sécurité des personnes, des législations partiellement harmonisées afin d'instaurer une plus grande

([7]) GOURDIN-LAMBLIN (A.-S.), « La lutte contre la contrefaçon en droit communautaire », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 394, 1996, pp. 40-50.

([8]) Directive 91/477/C.E.E., *J.O.C.E.*, n° L 256/51.

confiance mutuelle entre les Etats. Elle aménage à cet effet un vaste dispositif qui couvre la classification des armes en fonction d'un critère de dangerosité en quatre catégories (les armes interdites, celles soumises à autorisation, celles soumises à déclaration et les armes libres), certains aspects de l'activité d'armurier et la circulation des armes au sein de la Communauté. La carte européenne d'armes à feu constitue l'un des points forts de la directive. Cette carte vise à assurer un équilibre entre les facilités à apporter aux utilisateurs légitimes des armes que sont les chasseurs et les tireurs sportifs tout en évitant un déficit sécuritaire lié à la circulation des personnes et des marchandises ([9]).

La Convention d'application de l'Accord de Schengen instaure de son côté une véritable politique d'harmonisation des règles étatiques dans son chapitre 7 intitulé « Armes à feu et munitions ». C'est également dans l'optique de remédier aux effets indésirables de la libre circulation des personnes que ces règles ont été voulues par les Etats contractants. Même si les deux textes, la Directive et la Convention, ne sont pas superposables, ils se ressemblent fortement. Néanmoins l'un, la Directive, est un acte communautaire, et l'autre un instrument conventionnel ce qui leur donne une portée totalement différente. Il ne faut pas non plus oublier que la Convention ne s'applique qu'à un nombre limité d'Etats ([10]).

Bien que des dispositions aient été prises pour minimiser les effets néfastes de la libre circulation des marchandises, celle-ci a tout de même eu des incidences néfastes sur la criminalité. Nous évoquerons ce problème dans le chapitre qui suit après avoir étudié les différentes facettes du principe de libre circulation.

B. – La libre circulation des capitaux

L'accomplissement du marché intérieur passe également par la libéralisation des mouvements de capitaux, c'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 8 du Traité de Rome tel que modifié par l'Acte Unique Européen. Une distinction est opérée entre d'une part les paiements courants, « transferts de devises qui constituent une contre

([9]) COLLET (A.), « L'Europe des armes, une double démarche », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1992, pp. 105-110.

([10]) BOISSEAU (J.), *La convention d'application de l'accord de Schengen*, Mémoire de D.E.A., sous la direction de Monsieur Mario BETTATI, Université de Paris, II, 1992, pp. 90-93.

prestation dans le cadre d'une transaction sous-jacente » ([11]), et d'autre part les mouvements de capitaux, opérations financières dont l'objet essentiel est le placement ou l'investissement du montant en cause. Les paiements courants ont été rapidement libérés ce qui n'a pas été le cas des mouvements de capitaux. En effet, leur libération effective n'est intervenue qu'avec la Directive du 24 juin 1988 ([12]). Celle-ci met en œuvre l'article 67 du traité selon lequel « Les Etats membres suppriment, (...), les restrictions aux mouvements de capitaux appartenant à des personnes résidant dans les Etats membres, ainsi que les restrictions de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties, ou la localisation du paiement. »

Le T.U.E., sans abroger la Directive de 1988, a profondément accentué la libération des mouvements de capitaux. Les nouveaux articles 73 A à 73 H abrogent les anciens articles 67 à 73. L'article 73 B consacre le double principe de la liberté des mouvements de capitaux et de la liberté de circulation des paiements. Le principe de libre circulation est celui d'une liberté totale non seulement entre les Etats membres mais également à l'égard des Etats tiers. Les Etats membres disposent toujours du droit de prendre les mesures nécessaires pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements (article 73 D). Cette liberté ouvre de nouvelles opportunités de fraude aux hommes d'affaires et aux acteurs de crimes organisés à caractère international.

La criminalité financière facilitée par la libre circulation des capitaux revêt de multiples formes. Nous en étudierons quelques unes dans la section qui suit. Il convient d'abord de traiter la libre circulation des personnes qui constitue une des plus importantes libertés prévues par le Traité de Rome.

C. – La libre circulation des personnes exerçant une activité économique

La libre circulation des personnes revêt une importance particulière, si on la compare aux autres libertés que prévoit le traité : la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services. En

([11]) Arrêt du 31/01/84, *Luisi Carbone*, aff. 286/82 et 26/83, *Rec.*, p. 377.
([12]) Directive du Conseil n° 88/361/C.E.E. du 24/06/88 pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité, *J.O.C.E.*, n° L 178/5 du 8/07/88.

effet, la libre circulation des personnes répond à l'objectif fondamental du Préambule du Traité de Rome : « créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples ». Pourtant, traditionnellement la Communauté Européenne a considéré la libre circulation des personnes dans une perspective purement économique. A titre d'exemple, la Cour a estimé que « ... compte tenu des objectifs de la Communauté, l'exercice des sports ne relève du droit communautaire que dans la mesure où il constitue une activité économique ... » ([13]).

Ainsi le Traité C.E. aborde-t-il la liberté de circulation des personnes à travers deux grands volets : la libre circulation des travailleurs (articles 48 C.E. à 51 C.E.) qui concerne les salariés (1) et le droit d'établissement (articles 52 C.E. à 58) qui suppose une installation durable dans un Etat membre pour y exercer une activité économique (2). Telle qu'envisagée dans le Traité de Rome, la libre circulation des personnes n'implique pas un droit d'entrée et de séjour généralisé car la liberté n'est considérée qu'en relation avec une activité économique.

1. *La libre circulation des travailleurs*

Le cas de la main d'œuvre salariée fait donc l'objet des articles 48 à 52 du Traité de Rome. Ils font l'obligation à tout Etat membre d'accorder à tout travailleur, citoyen d'un Etat membre, une égalité de traitement avec ses nationaux. Le travailleur au sens du droit communautaire est un ressortissant de la Communauté qui exerce une « activité de salarié réelle et effective » ([14]). Il doit alors connaître une identité de traitement avec les travailleurs nationaux en ce qui concerne les conditions d'accès et d'exercice du travail (article 48 § 2).

Afin de pouvoir exercer son activité salariée, il bénéficie, sous certaines conditions définies par une directive de 1968 ([15]), du droit d'entrer, de séjourner et de demeurer sur le territoire du pays d'accueil. C'est ainsi qu'était envisagée au départ la libre circulation des

([13]) Arrêt du 24/10/74, *BNO Walrave, LJN Koch/ Association Union cycliste internationale*, aff. 36/74, *Rec.*, p. 1405.

([14]) Arrêt du 23/03/82, *Levin/Secrétaire d'Etat à la Justice*, aff. 53/81, *Rec.*, p. 1035.

([15]) Directive n° 68/360/C.E.E. du Conseil du 15/10/68 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, *J.O.C.E.*, n° L 257/13 du 19/10/68.

personnes : en relation avec une activité économique ([16]). Nous verrons plus tard que les choses ont évolué d'abord dans le cadre de Schengen et parallèlement à celui-ci dans le cadre de Maastricht et du Traité d'Amsterdam.

La liberté de circulation des travailleurs connaît deux limites importantes : l'ordre, la sécurité et la santé publics, d'une part, les emplois dans l'administration publique, d'autre part. La première limite sera traitée globalement pour les quatre libertés fondamentales dans le paragraphe suivant. L'exception relative aux emplois dans l'administration publique (article 48 § 4) a été interprétée par la Cour de Justice comme les emplois « ... qui comportent une participation directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou autres collectivités publiques » ([17]). Une directive de 1964 ([18]) est intervenue pour tenter de coordonner les mesures spéciales aux étrangers ([19]) en matière de déplacement et de séjour et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

La réalisation de la libre circulation des personnes suppose que le droit communautaire concerne d'autres activités économiques que les activités salariées. Ainsi le Traité de Rome a prévu la libre circulation des travailleurs indépendants avec la liberté d'établissement.

2. *La liberté d'établissement : la libre circulation des travailleurs indépendants*

La liberté d'établissement est d'abord le droit reconnu aux ressortissants communautaires d'accéder aux activités non salariées sur le territoire des Etats membres, au moyen d'une implantation matérielle le cas échéant juridique. C'est également la possibilité d'accéder à la constitution et à la gestion des entreprises et de sociétés (article 52 § 2).

([16]) GIRERD (P.), *Aspects juridiques du traité Communauté Européenne*, Paris, L'Harmattan, 1996, 380 p.

([17]) Arrêt du 17/12/80, *Commission/Belgique*, aff. 149/79, *Rec.*, p. 3881.

([18]) Directive 221/64 du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, *J.O.C.E.*, n° L 56 du 4/04/1964 p.850.

([19]) Non ressortissant de l'Etat membre en cause.

Le droit est offert aux ressortissants communautaires, personnes physiques ou morales. Les personnes physiques sont les personnes disposant de la nationalité d'un des Etats membres, attribuée par chaque Etat de façon souveraine. Les personnes morales sont celles « ressortissantes » de l'Etat membre où elles ont leur siège social.

La lettre du Traité de Rome ne règle pas de manière concrète les modalités d'accès sur le territoire des Etats membres des bénéficiaires du statut de travailleurs indépendants. Ce droit d'accès est pourtant un préalable nécessaire à l'exercice de cette liberté. C'est donc par directive que ce droit concret a été octroyé ([20]). La Directive de 1973 vise les travailleurs indépendants qui participent à l'exercice d'une activité économique dans un autre Etat membre soit en s'y établissant, soit en tant que prestataire ou destinataire de service. Cette directive accorde à ces ressortissants communautaires et leur famille un droit de déplacement et de séjour. Conformément à cette directive, les ressortissants communautaires sont libres de franchir les frontières intérieures (où les contrôles sont maintenus) et ne doivent plus être munis d'un visa à cet effet. Seule la présentation de la carte d'identité ou d'un passeport est nécessaire. On voit là encore que la libre circulation est liée à l'activité économique.

La liberté d'établissement souffre, comme la liberté de circulation des travailleurs, de deux limites : celle d'ordre public (article 56 § 1) et celle relative aux activités ayant trait à l'exercice de l'autorité publique (art. 55 § 1). Nous verrons que ces limites sont également les mêmes pour la libre prestation de services.

D. – La libre prestation de services

Le régime juridique qui s'attache à la libre prestation de services présente de larges similitudes avec celui de la liberté d'établissement. Les services apparaissent d'ailleurs comme une notion résiduelle puisque, d'après l'article 60 C.E., « ... sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions rela-

([20]) Une première directive n° 220/64/C.E.E. du 25/02/64 remplacée par la directive n° 148/73/C.E.E. du 21/07/73 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs et de leur famille à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, *J.O.C.E.*, n° L 172 du 28/06/73.

tives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes ».

Le Traité de Rome a prévu une très large libération des activités, quelles soient industrielles, commerciales, artisanales, dès lors qu'il s'agit d'une prestation de services, rémunérée et offerte de manière indépendante. De plus il faut que la prestation soit communautaire : elle doit pour cela émaner d'un établissement communautaire et être transnationale. Son caractère transfrontalier lui vient soit du déplacement du prestataire ou destinataire du service, soit du fait du franchissement de frontière du service lui-même.

Le Traité C.E.E. avait institué une procédure particulièrement lourde pour mettre en œuvre cette liberté au terme de la période transitoire. Par conséquent peu de directives furent adoptées pendant cette période. La Cour a donné une dynamique nouvelle à la réalisation de la libre circulation des services par son arrêt *Van Binsbergen* de 1974 ([21]) qui consacre l'effet direct de l'article 59 et son inconditionnalité à l'expiration de la période de transition. Toute discrimination à l'égard d'un ressortissant de la Communauté est désormais interdite ; et ce, même en l'absence de directives adoptées.

La Directive de 1973 sur le droit de déplacement et de séjour des travailleurs indépendants s'applique également aux bénéficiaires de la libre prestation de services. Le droit d'accès aux autres territoires des Etats membres est un préalable indispensable à l'exercice de cette dernière liberté. Encore une fois, ce n'est que dans une finalité économique que ce droit est accordé aux bénéficiaires de la libre prestation de service. Nous verrons dans la seconde section comment la Communauté a évolué depuis l'Acte Unique Européen vers un espace sans frontière. La similitude que nous venons d'observer entre la liberté d'établissement et la libre prestation de services existe également en ce qui concerne leurs limites.

Les ambitions affichées par la jurisprudence ne doivent pas occulter les limites relatives à la réalisation de la libre prestation de services. L'article 66 établit un renvoi aux articles concernant les limites à la liberté d'établissement : « activités participant dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique »

([21]) Arrêt du 3/12/74, *Van Binsbergen/Bestuur van Bedrijfsleven voor Metalnijverheid*, aff. 33/74, *Rec.*, p. 1299 ; *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1975, p. 577.

ainsi que la réserve de l'ordre public. Cette dernière limite, l'ordre public, mérite une analyse plus poussée. En effet, elle constitue la première manifestation des préoccupations de police dans la construction communautaire.

§ 2. – *La réserve d'ordre public*

Les libertés que nous venons de décrire ne peuvent pourtant aller sans quelques restrictions. Comme le précise Monsieur Cartou : il ne peut y avoir de liberté sans police – au sens administratif du terme – c'est-à-dire sans pouvoir de limiter les abus mêmes de la liberté. Ainsi le traité pose les principes généraux de l'exercice d'une « police générale », protectrice de l'ordre public ([22]).

Nous étudierons successivement les restrictions à la libre circulation des marchandises (A) puis celles relatives à la libre circulation des personnes (B).

A. – L'ordre public et la libre circulation des marchandises : l'article 36

L'article 36 s'efforce de concilier le principe de libre circulation des marchandises avec certaines dispositions nationales qui, tout en produisant des effets restrictifs, ne portent pas atteinte aux buts majeurs du traité. Ces exceptions sont justifiées par des raisons d'ordre public au sens large : la moralité publique, l'ordre public proprement dit, la sécurité publique, la protection des animaux, la préservation des végétaux et la protection des trésors nationaux. A ces raisons il faut ajouter des motivations d'ordre économique : la protection de la propriété industrielle et commerciale qui ne nous intéresse pas ici ([23]).

L'article 36 comporte donc une réserve de compétence nationale. Dans l'exercice de cette compétence, les Etats membres disposent d'un pouvoir d'appréciation étendu quant à l'opportunité et au contenu des mesures à prendre. Les raisons énoncées par l'article 36, en l'absence d'une définition communautaire, doivent être comprises par référence à la conception que s'en font les législations

([22]) Cartou (L.), *Le Marché commun et le droit public*, Paris, Sirey, 1959, p. 36.
([23]) Hubeau (F.), *Ordre public*, Répertoire Dalloz Communautaire, avril 1992, 10 p.

nationales. Néanmoins, l'article 36 doit être interprété strictement, parce qu'il forme une exception à la règle fondamentale de l'élimination de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises entre les Etats membres. Ainsi l'article 36 ne peut-il être étendu à des hypothèses autres que celles qui y sont limitativement énoncées ([24]).

Les réserves relatives à l'ordre public en général (moralité public, ordre public et sécurité publique) n'ont pas souvent été évoquées pour justifier des restrictions à la libre circulation des marchandises. C'est, en effet, l'exception relative à la propriété industrielle qui a soulevé le plus de problèmes ([25]). La Cour de Justice a eu néanmoins l'occasion de se pencher sur les problèmes d'ordre public et de moralité publique à propos de la libre circulation de matériel pornographique dans les affaires *Henn* et *Darby* ([26]) ou *Conegate Limited contre HM Customs and Exise* ([27]). En effet, la prévention et la répression éventuelle de la pornographie demeurent de la compétence des Etats membres au titre de l'exercice de leurs pouvoirs de police. Néanmoins dans un espace sans frontière à l'intérieur duquel personnes, marchandises et capitaux jouissent théoriquement de la libre circulation, certains problèmes ne peuvent être réglés qu'au niveau communautaire ([28]). C'est ainsi que la Cour est intervenue concernant l'interprétation de l'exception de moralité publique. Une interdiction d'importation ne sera pas justifiée si l'Etat membre d'importation ne prend pas à l'égard des mêmes marchandises fabriquées ou commercialisées à l'intérieur de son territoire des mesures réelles et effectives destinées à en empêcher la distribution ou encore si la commercialisation sur son territoire n'est soumise qu'à certaines limitations formulées explicitement.

La crise de la vache folle qui est survenue en 1996 à propos de la maladie de Creutzfeldt-Jacob, encore appelée Encéphalopathie spongiforme transmissible (E.S.B.), des vaches britanniques, est également un bon exemple de l'application de cette réserve d'ordre public plus spécialement celle relative à la santé publique. Néan-

([24]) MATTERA (A.), *Marché unique européen : ses règles, son fonctionnement*, Paris, Jupiter, 1988, pp. 509 et s.

([25]) SCHAPIRA (J.), LE TALLEC (G.) et BLAISE (J.-B.), *Droit européen des affaires*, Paris, P.U.F., coll. Thémis, 4° éd., 1994.

([26]) Arrêt du 14/12/79, aff. 34/79 *Henn et Darby, Rec.*, p. 3795.

([27]) Arrêt du 11/03/86, aff. 121/85 *Conegate c/ HM Customs & Exise, Rec.*, p. 1007.

([28]) Parlement européen, Résolution sur la pornographie, A3-0259/93, *J.O.C.E.*, n° C 20 du 24/01/94, pp. 546-550.

moins ce sont les dispositions particulières de la Politique Agricole Commune qui s'appliquent en la matière. On peut également considérer que c'est la réserve d'ordre public qui justifie les contrôles concernant les stupéfiants. La libre circulation des marchandises ne s'applique pas aux trafics illégaux, donc contraires à l'ordre public.

Alors que la jurisprudence est peu abondante en ce qui concerne la réserve d'ordre public en matière de libre circulation des marchandises, il existe par ailleurs une grande jurisprudence relative à l'ordre public en matière de libre circulation des personnes.

B. – L'ordre public et la libre circulation des personnes

L'étude de l'ordre public comme restriction à la libre circulation des personnes ([29]) passe par l'examen des textes (1) et l'analyse de la jurisprudence (2).

1. *Les textes*

Le Traité de Rome permet aux Etats membres de restreindre pour des raisons d'ordre public et de santé publique la libre circulation des travailleurs (article 48 § 3), le droit de libre établissement (article 56 § 1) et la libre prestation de services (article 66 § 1). Des dérogations semblables sont prévues par les trois directives de 1990 qui ont étendu le droit de séjour à tous les ressortissants communautaires ([30]).

Une certaine coordination s'avérait indispensable pour éviter que les Etats membres ne profitent des clauses dérogatoires pour continuer à mener leur propre politique migratoire à l'égard des ressortissants des autres Etats membres. Le Traité de Rome avait donc prévu expressément l'adoption d'une directive de coordination des dispositions nationales sur la question dans le domaine de l'établissement et de la prestation de services. En fait, le Conseil s'est rallié d'emblée à un texte applicable à l'ensemble des bénéficiaires de la libre circulation : la Directive 221/64 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de

([29]) GARONNE (P.), *La libre circulation des personnes*, Zurich, Schulhess Polygraphischer Verlag A.G., 1993, pp. 60 et s.

([30]) Art. 2 § 2 al. 3 des directives n° 90/364, 90/365 et 90/366.

séjour justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ([31]).

La notion d'ordre public est particulièrement malaisée à définir, le législateur ne s'est donc pas hasardé à cet exercice ([32]). La seule notion précisée par la Directive concerne la santé publique : une liste des maladies et infirmités pouvant justifier un refus à une demande d'entrée et de séjour figure en annexe. Il est intéressant de noter que la toxicomanie fait partie de ces maladies. La nature relativement insaisissable des notions d'ordre public et de sécurité publique a conduit les rédacteurs de la Directive à se contenter de circonscrire certains cas limites. Ainsi est-il précisé que les raisons d'ordre public et de sécurité publique ne peuvent être invoquées à des fins économiques ([33]) et qu'elles doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu ([34]). La seule existence de condamnations pénales ([35]) ne peut automatiquement justifier de telles mesures d'ordre public.

La deuxième partie de la Directive vise à assurer aux ressortissants communautaires une protection juridictionnelle, qui varie d'un Etat à un autre, mais qui tend à les assimiler aux nationaux de l'Etat intéressé. Nous ne nous pencherons pas plus sur ces conditions de forme. Par contre, en ce qui concerne les conditions de fond de l'application de la réserve d'ordre public, il convient d'étudier les arrêts de la Cour qui a créé un vrai droit prétorien en la matière.

2. *L'interprétation de la C.J.C.E.*

En tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, la notion d'ordre public doit être interprétée strictement, de sorte que sa portée ne soit déterminée par aucun des Etats sans contrôle des institutions de la Communauté. Le recours à cette réserve suppose en tout cas l'existence « en dehors du trouble pour l'ordre public que constitue toute

([31]) Directive n° 221/64 du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, *J.O.C.E.*, n° L 56 du 4/04/1964, p. 850.

([32]) Pour un essai de définition voir HUBEAU (F.), « L'exception d'ordre public et la libre circulation des personnes en droit communautaire », *Cahiers de Droit Européen*, n°s 2 et 3, 1981, pp. 207-243.

([33]) Art. 2 § 2 de la directive.

([34]) Art. 3 § 1 de la directive.

([35]) Art. 3 § 2 de la directive.

infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » ([36]).

L'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public » concerne non seulement les dispositions légales et réglementaires que chaque Etat membre a prises pour limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres Etats membres, mais également les décisions individuelles prises en application de telles dispositions légales ou réglementaires. Il appartient donc aux juridictions nationales d'examiner la conformité de ces décisions individuelles aux dispositions du droit communautaire ([37]).

Les différents domaines dans lesquels la réserve d'ordre public a été invoquée doivent être mentionnés afin de mieux comprendre à quelle occasion les Etats membres ont senti la nécessité de limiter la libre circulation des personnes ([38]). Dans l'affaire *Bonsignore* ([39]), il s'agissait d'un ressortissant italien résidant en Allemagne qui avait acquis un revolver sans être porteur d'un permis de port d'arme et qui avait blessé mortellement son frère cadet en manipulant ce revolver. Après avoir été condamné pénalement, l'administration responsable du maintien de l'ordre public avait demandé son expulsion du territoire de la R.F.A. Le Gouvernement allemand soutenait dans cette affaire que l'infraction dont s'était rendu coupable Monsieur Bonsignore devait être considérée comme une atteinte à des intérêts extrêmement importants de la R.F.A. La C.J.C.E. a décidé que cette expulsion était injustifiée car elle était prononcée dans un but de dissuasion à l'égard d'autres étrangers, or seul le comportement de l'intéressé devrait être pris en compte.

L'affaire *Regina contre Pierre Bouchereau* ([40]) concerne le trafic de stupéfiants. Pierre Bouchereau, travailleur français, déjà reconnu coupable six mois plut tôt de ce délit, a été poursuivi pour détention illégale de stupéfiants devant une juridiction londonienne. Cette juridiction avait proposé au secrétaire d'Etat son expulsion pour préserver l'ordre public.

([36]) Arrêt du 27/10/77, *Bouchereau*, aff. 30/77, *Rec.*, p. 1999.
([37]) Arrêt du 28/10/75, *Rutili*, aff. 36/75, *Rec.*, p. 1219.
([38]) TOMUSCHAT (C.), « Droit communautaire et ordre public », *Cahiers de Droit Européen*, n° 3, 1975, pp. 300-309.
([39]) Arrêt du 26/02/75, *Carmelo Angelo Bonsignore*, aff. 67/74, *Rec.*, p. 297.
([40]) *Op. Cit.*

Dans de nombreuses affaires, c'est la prostitution qui est en cause. Cela est notamment le cas dans les affaires jointes *Rezguia Adoui* et *Dominique Cornuaille* ([41]) ou bien dans l'affaire *Pecastaing* ([42]). Il s'agissait de travailleuses françaises établies en Belgique soupçonnées de se livrer à la prostitution. On leur avait refusé le droit de séjour et ordonné de quitter le territoire car la présence de ces dernières était considérée comme nuisible pour l'ordre public belge ([43]). La Cour de justice a considéré que le séjour ne pouvait leur être refusé étant donné que la prostitution n'était pas interdite aux ressortissants de l'Etat belge. Ainsi la Cour limite-t-elle le caractère discriminatoire du régime spécial applicable aux étrangers.

La réserve d'ordre public permet donc que la libre circulation des personnes exerçant une activité économique ne porte pas atteinte à l'ordre interne des Etats membres. Tant que la liberté n'a pas été reconnue à tous les ressortissants communautaires, les incidences de cette liberté sur l'ordre public ont été limitées. Avec la reconnaissance d'un droit de libre circulation appartenant à tout citoyen européen, l'ordre public a vocation à subir des répercutions plus importantes, d'où la nécessité d'organiser une coopération policière plus efficace.

Section II. – Le dépassement de l'objectif économique engendre des incidences plus importantes sur l'ordre public

La libre circulation des personnes est un des défis les plus ambitieux que se soit proposé la Communauté Européenne. Cette liberté, qui est un des éléments de la citoyenneté européenne, ne doit pas être utilisée par les criminels. Elle exige donc une coopération efficace en matière de police, de justice et de douane. C'est la perspective de la libre circulation des personnes qui a poussé les Etats à améliorer leur coopération dans ces domaines. S'il est vrai que, dès 1957, la Communauté posait le principe de la libre circulation des

([41]) Arrêt du 18/05/82, *Adoui et Cornuaille*, aff. jtes 115 et 116/81, *Rec.*, p. 1665.
([42]) Arrêt du 5/03/1980, *Pecastaing*, aff. 98/79, *Rec.*, p. 691.
([43]) Demaret (P.) et Ernst de la Graffe (B.), « Ordre public et libre circulation des personnes », *Cahiers de Droit Européen*, n[os] 2 et 3, 1983, pp. 254-303.

personnes, cette liberté s'est heurtée à de nombreux obstacles. L'objectif de l'Europe des citoyens est double. Il s'agit non seulement d'étendre cette liberté à l'ensemble des citoyens européens, il faut surtout éliminer tous les contrôles aux frontières intérieures des Etats membres. Ce dernier objectif a été réaffirmé à de nombreuses reprises tant il est difficile à atteindre.

La réalisation du droit politique de libre circulation, droit accordé à tous les citoyens européens, a rencontré de nombreux obstacles. C'est d'abord l'A.U.E. qui a donné à la libre circulation des personnes sa connotation politique. En effet, nous venons de voir que le Traité de Rome a toujours envisagé ce droit dans une perspective économique. L'A.U.E. a reformulé cet objectif en fixant une échéance à la réalisation du marché intérieur : le 31 décembre 1992. Si en ce qui concerne la libre circulation des services et des capitaux l'objectif a été en grande partie atteint à cette date, cela n'a pas été le cas pour la libre circulation des personnes.

Depuis, la Convention d'application de l'Accord de Schengen est entrée en vigueur dans neuf Etats en donnant un autre aspect à cet objectif initialement communautaire. Il faudra enfin se pencher sur la question de savoir si les possibilités offertes par le T.U.E. et le Traité d'Amsterdam sont mieux adaptées à l'accomplissement de cette liberté.

Il convient donc d'étudier plus en détails le chemin tortueux qu'a emprunté la libre circulation des personnes en tant que droit politique des citoyens européens (§ 1). Pour certains, ouvrir les frontières aux personnes à l'intérieur de l'Union représente une menace quant à l'ordre public car cela facilite la commission des crimes. Nous nous pencherons alors sur la question de savoir si la libre circulation des personnes a un réel impact sur le niveau de la criminalité transfrontalière (§ 2).

§ 1er. – *La libre circulation en tant que droit politique des citoyens européens*

La vocation politique du droit communautaire, droit originellement à portée uniquement économique, est bien exprimée par Pierre-Henri Teitgen. Il a établi une fameuse distinction entre l'ob-

jectif réel et l'objectif virtuel de la Communauté Européenne ([44]). D'après lui, si la construction européenne avait comme « objectif réel » l'intégration progressive des économies, il n'en reste pas moins que son « objectif virtuel » était l'intégration des Etats. Selon le Préambule du Traité de Rome, il s'agissait en effet d'« établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Ainsi la libre circulation des personnes avait-elle une finalité économique mais virtuellement politique.

Les pères fondateurs de l'Europe étaient dès le début de cet avis. Jean Monnet et Robert Schuman considéraient qu'en construisant l'Europe économique on construisait en même temps l'Europe politique grâce à un système d'engrenage. Ainsi, dans sa Déclaration du 9 mai 1950, Robert Schuman précisait-il : « Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ». Mais les Etats membres ont manifesté depuis « une certaine inaptitude viscérale à dépasser la perspective purement économique de la construction européenne ([45]) ».

Pour que la libre circulation des personnes devienne un réel droit politique des citoyens européens, il fallait d'une part que ce droit soit reconnu à tous les ressortissants communautaires (A) et d'autre part que les contrôles aux frontières intérieures soient supprimés (B).

A. – La reconnaissance d'un droit de séjour généralisé

La libre circulation des personnes était envisagée dans une perspective économique jusqu'à l'A.U.E. L'Acte Unique a transformé cette liberté économique en posant comme nouvel objectif la réalisation de la libre circulation des personnes généralisée impliquant la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Cet objectif a d'autre part été accompagné d'une échéance : le 31 décembre 1992.

([44]) TEITGEN (H.P.), *Structures et fonctionnement des Communautés européennes*, Cours de Droit, Paris, 1974-75, pp. 53-130.

([45]) D'après l'expression de Claude BLUMANN, *Revue du Marché Commun*, 1991, p. 287.

L'instauration d'une date butoir va avoir un effet mobilisateur mais pas de réels effets juridiques (1).

Ce n'est que quinze ans plus tard, avec les trois directives de 1990, que le droit de séjour va être accordé à tous les ressortissants communautaires (2).

1. *L'apport de l'A.U.E.*

Vingt cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, une grande partie des objectifs fixés par les pères fondateurs n'avait pas été réalisée. Les négociateurs de l'A.U.E. ont voulu redonner une dynamique à la construction communautaire qui s'était un peu essoufflée lors des dernières années. Comme l'affirme Monsieur le Professeur Manin à propos de l'Acte Unique, « en donnant aux Communautés un nouvel objectif, celui du Marché intérieur, il a été la cause d'une véritable relance de l'action communautaire ainsi que d'une popularisation (et médiation) considérable de cette action. Il représente donc, de façon incontestable, un moment très important de l'histoire de l'Union. » ([46]).

Nous envisagerons successivement les négociations de l'Acte Unique (a) et son contenu (b).

a) Les négociations de l'Acte Unique

Dès 1968, la Commission déclarait que « L'Europe, ce n'est pas seulement des industriels, des agriculteurs et des technocrates ... L'Europe n'est pas seulement celle des gouvernements, des Parlements ou des administrations, ce doit être celle des peules, des travailleurs, celles de la jeunesse, celle des hommes ». ([47]) Mais ce n'est qu'à partir de 1982 que la Commission a pris des initiatives pour politiser le débat à propos de l'instauration du marché intérieur. Le Conseil européen de Fontainebleau, réuni en juin 1984 sous la Présidence de François Mitterrand, a reconnu la nécessité de bâtir aussi une « Europe des citoyens », qui leur soit géographiquement et physiquement tangible. Le Conseil « marché intérieur », créé à cette époque pour discuter des moyens de réaliser un espace économique

([46]) MANIN (P.), *Les Communautés européennes – L'Union Européenne*, Paris, Pédone, 1993, p. 16.

([47]) Déclaration de la Commission du 1er juillet 1968.

homogène, a joué un rôle important dans l'accomplissement du marché intérieur. Il a notamment constitué en 1984 le Comité Adonnino chargé de faire des propositions sur l'« Europe des citoyens ». Le rapport Adonnino a été présenté au Conseil européen de juin 1985 ([48]). Parmi les actions que le Conseil a proposé de retenir, il y avait la suppression de toutes les formalités de police et de douane aux frontières intracommunautaires pour la libre circulation des marchandises et des personnes.

La Commission européenne a repris dans son Livre blanc sur le marché intérieur ([49]) beaucoup de suggestions présentées par le comité. Ce document, qui a connu un retentissement extraordinaire, a établi avec clarté et précision la liste des obstacles à la réalisation d'une véritable libre circulation à l'intérieur de la Communauté Européenne ainsi que les mesures à prendre pour les supprimer. Ce Livre blanc a eu une forte influence sur les négociations concomitantes de la révision du Traité de Rome.

Il a été décidé de convoquer une conférence intergouvernementale pour élaborer un traité modifiant les traités communautaires. Les travaux ont commencé en 1985 mais l'Acte Unique n'est entré en vigueur que le 1er juillet 1987. Les apports de l'Acte Unique sont très variés tels que l'élargissement du rôle du Parlement européen, ainsi que le vote à la majorité qualifiée au Conseil ... Mais ce qui nous intéresse ici c'est l'affirmation de l'objectif du marché intérieur et plus spécialement la libre circulation des personnes.

b) L'apport limité de l'Acte Unique

L'Acte Unique a ajouté au Traité de Rome l'article 8 A, devenu article 7 A avec le T.U.E., qui définit le marché intérieur comme « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes, des services et des capitaux est assurée ... ». Ce même article a déterminé une date à laquelle le marché intérieur devait être réalisé, le 1er janvier 1993 ([50]).

La portée potentielle de cette disposition est considérable. En effet, la libre circulation n'a plus seulement une finalité économique

([48]) Bulletin C.E. 6-1985, points 1.4.1 à 1.4.8.
([49]) COM (85) 310 final du 14 juin 1985.
([50]) AYRAL (M.), « La suppression des contrôles aux frontières intra-communautaires », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 1, 1993, pp. 13-44.

mais devient un réel droit au bénéfice de tous les ressortissants communautaires. Cependant ceci ne deviendra réalité que plus tard grâce à l'opiniâtreté de la Commission face à une certaine indifférence des Etats. La libre circulation implique, de plus, que les contrôles aux frontières intérieures soient supprimés. C'est ce que prévoit l'Acte Unique aussi bien pour les marchandises que pour les personnes et ce avant le 1er janvier 1993. Il est dès lors nécessaire de mettre en place un système de mesures compensatoires telles que le report des contrôles aux frontières extérieures et le développement de la coopération policière. C'est la deuxième facette de la libre circulation que nous étudierons ci-après.

Deux des déclarations annexées à l'Acte Unique diminuent pourtant la portée de l'article 8 A introduit par l'A.U.E. La première selon laquelle « la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques » annule l'effet obligatoire de l'échéance fixée par l'Acte Unique. De plus, la sixième Déclaration manifeste clairement la volonté des Etats membres de préserver leur domaine réservé. En effet, cette dernière énonce qu' « aucune des dispositions n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers, ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogues et le trafic des œuvres d'art et antiquités » ([51]).

Néanmoins, l'Acte Unique a eu un effet mobilisateur extraordinaire et a permis d'éliminer la majorité des obstacles à la réalisation de l'espace sans frontière pour les services et les capitaux ([52]). Le droit de séjour généralisé a été attribué bien plus tard aux citoyens européens grâce aux trois directives du Conseil de 1990.

2. *Les trois directives de 1990*

Le 28 juin 1990, trois directives ont été adoptées par le Conseil étendant cette liberté à l'ensemble des citoyens européens, qu'ils

([51]) MASCLET (J.-C.), *Construction communautaire et coopération en matière de sécurité intérieure ou de la difficulté d'atteindre un objectif communautaire par des moyens qui ne le sont pas*, Entretien de G.I.F., 09/02/93, pp. 9-10.

([52]) HEATON (R.), « The European Community after 1992 : The Freedom of Movement of People and Its Limitations », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 25, pp. 643-679.

aient ou non une activité professionnelle. La première directive ([53]) est consacrée au droit de séjour des personnes n'en bénéficiant pas en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, la seconde ([54]) au droit de séjour des retraités et la dernière ([55]) à celui des étudiants. Bien que distinctes en la forme, ces directives comportent la même base juridique, l'article 235 C.E.E., et de nombreux points communs. Elles reconnaissent aux intéressés un droit de séjour dans tout Etat membre de la Communauté mais posent comme principe que ces derniers ne doivent pas devenir une charge pour l'assistance publique de l'Etat membre d'accueil. Ainsi ce droit n'est-il accordé qu'aux personnes qui ont une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'Etat d'accueil et font preuve de ressources suffisantes ([56]). Le droit de séjour est étendu aux membres de la famille dans le cas de ces trois directives.

L'adoption de ces trois directives marque un pas essentiel vers la reconnaissance d'une citoyenneté européenne à part entière ([57]). Cependant la suppression des contrôles aux frontières intérieures, deuxième facette de la libre circulation des personnes, n'a pas été mise en œuvre dans le cadre communautaire comme cela aurait dû l'être.

B. – La suppression des contrôles aux frontières intérieures

Dans le Livre blanc de 1985, la Commission observait à juste titre que les contrôles qui demeurent applicables aux personnes « constituent pour le citoyen ordinaire le rappel constant et concret de l'inachèvement de la construction d'une véritable Communauté Européenne ». L'objectif de suppression des contrôles aux frontières intérieures a ses origines dans l'A.U.E. (1) mais ce n'est qu'avec les Accords de Schengen (2), le T.U.E. (3) et enfin le Traité d'Amster-

([53]) Directive du Conseil 90/364/C.E.E. relative au droit de séjour des personnes qui n'en bénéficient pas en vertu d'autres dispositions communautaires, *J.O.C.E.*, n° L 180 du 13/07/90, p. 26.

([54]) Directive du Conseil 90/365/C.E.E. relative au droit de séjour des retraités, *J.O.C.E.*, n° L 180 du 13/07/90, p. 28.

([55]) Directive du Conseil 90/366/C.E.E. relative au droit de séjour des étudiants, *J.O.C.E.*, n° L 180 du 13/07/90, p. 30.

([56]) Commentaire Joly Communautaire, *Entrée et Séjour*, mars 1995, pp. 1-20.

([57]) Blumann (C.), « L'Europe des citoyens », *Revue du Marché Commun*, 1991, p. 288.

dam (4) que les modalités de mise en œuvre de ce principe ont été déterminées ([58]).

1. *L'A.U.E. : mise en place de structures intergouvernementales*

Même si l'A.U.E. n'a pas supprimé les contrôles aux frontières intérieures, la perspective de l'ouverture des frontières a néanmoins suscité un effort de coopération entre les Etats membres. Nous allons voir ici les différents cadres de coopération mis en place à cette époque.

– Le groupe Trevi ([59]), qui réunissait les ministres de l'Intérieur des Etats membres depuis 1976, a poursuivi ses travaux pour l'élaboration d'un accord de coopération policière. C'est en décembre 1975, sous la pression de l'Angleterre selon certains, de l'Allemagne selon d'autres, que le Conseil européen a décidé que les ministres de l'Intérieur des Douze se rencontreraient à l'avenir régulièrement pour discuter des problèmes du maintien de l'ordre et de la sécurité.

– Le groupe dit « *ad hoc* immigration » composé des ministres nationaux a été constitué en 1986 pour se pencher sur les questions d'asile, de visa et de contrôle aux frontières extérieures. C'est dans ce cadre que la Convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile a été signée le 15 juin 1990. Cette convention est entrée en vigueur le 1er septembre 1997 ([60]) après de longs retards dans le processus de ratification. C'est également au sein du groupe *ad hoc* immigration que la Convention sur le franchissement des frontières extérieures a été négociée ([61]).

– Le groupe d'assistance mutuelle, dit « G.A.M. », a été créé en 1989. Il réunit les fonctionnaires des directions des douanes afin de résoudre les problèmes posés aux autorités douanières par l'accomplissement du marché unique.

([58]) Bodson (N.), « L'Europe de la libre circulation des personnes : européens, encore un effort ! », *Les Petites Affiches*, 25/03/94, n° 36, pp. 11-17 et 01/04/94, n° 39, pp. 4-10.

([59]) De plus amples détails sur l'organisation et les missions du groupe Trevi seront exposés dans la deuxième partie.

([60]) Décret n° 97/911 du 30 septembre 1997 portant publication de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, signée à Dublin le 15 juin 1990, *J.O.R.F.* du 7/10/98, p. 14504.

([61]) O'Keeffe, « The Emergence of a European Immigration Policy », *European Law Review*, vol. 20, n° 1, 1995, pp. 20-36. Wihtol de Wenden (C.), « Les politiques d'immigration européennes », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 24-34.

– Le groupe d'entraide judiciaire en matière pénale, constitué des ministres des affaires étrangères a travaillé sur un projet de Convention de transmission des procédures répressives.

La mise en œuvre de la libre circulation des personnes s'est donc effectuée principalement dans le cadre intergouvernemental. Vu l'architecture diversifiée de cette coopération, les Douze ont instauré en 1989 un groupe de coordinateurs pour la libre circulation des personnes. Ce groupe était formé d'un fonctionnaire de chaque Etat et la Commission y était représentée. Son rôle était de cordonner, stimuler, débloquer les travaux intergouvernementaux et communautaires. Dans cet esprit, il est l'auteur d'un document important entériné par le Conseil européen de 1989 : le Document de Palma. Celui-ci dresse un inventaire des mesures à prendre pour réaliser la libre circulation des personnes.

L'Acte Unique promettait l'émergence d'une « Europe sans frontières » pour le 31 décembre 1992 au plus tard. Ce rendez-vous a été manqué malgré les efforts de coopération dont les Etats ont fait preuve. Ce blocage persistant a des causes multiples mais une des raisons majeures est la différence d'interprétation de l'article 8 A qui existait entre les Douze, et qui continue d'exister au sein de l'Union. Le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure le Danemark et l'Irlande, considèrent que la libre circulation des personnes ne peut concerner que les seuls ressortissants de l'Union Européenne. Une vision des choses qui est rejetée par les autres Etats ainsi que par la Commission.

Alors que les négociations sur l'Acte Unique n'étaient pas encore closes, le Chancelier Kohl et le Président François Mitterrand ont décidé, au cours du Conseil européen de Fontainebleau, de passer aux actes à deux. Dès le 13 juin 1984, ils ont signé l'Accord de Sarrebrück « relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière commune ». Rapidement ils ont été rejoints par les trois Etats du Benelux pour aboutir à l'Accord de Schengen. Les travaux se sont donc trouvés enrichis dans la mesure où, depuis 1960, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg constituent, du point de vue de la libre circulation des personnes, un territoire unique. Ainsi, parallèlement à la préparation de l'Acte Unique, cinq Etats membres signaient-ils le 14 février 1985 l'Accord de Schengen ([62]) en vue de

([62]) Publié en France par le décret du 30 juillet 1986, *J.O.R.F.* du 5 août 1986, p. 9612.

supprimer les contrôles à leurs frontières communes. Cet accord a été complété par la Convention d'application qui prévoit des mesures compensatoires à la libre circulation des personnes ([63]).

Etant donné la difficulté de supprimer les contrôles aux frontières intra-communautaires, certains Etats ont donc préféré adopter la voie de l'intergouvernemental restreint pour avancer peut-être plus vite.

2. *Le changement de perspective effectué par Schengen*

La coopération au titre de Schengen s'est donc développée, au départ, en marge de la Communauté Européenne. Elle aurait pu n'avoir jamais de raison d'être pratique puisque dans l'Acte Unique les Douze s'étaient engagés à réaliser un espace sans frontière. Or comme nous venons de le voir, l'objectif n'a pas été atteint et Schengen a donc gardé sa raison d'être. Nous étudierons d'abord le contenu (a) des Accords en ce qui concerne la libre circulation des personnes avant de nous pencher sur les difficultés d'application de ces derniers (b).

a) Le contenu des Accords de Schengen ([64])

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 Convention d'application de l'Accord de Schengen, a été signée le 19 juin 1990 et prévoit les mesures appropriées à l'instauration d'une telle liberté. Nous appellerons le premier traité l' « Accord » et le second la « Convention » ([65]).

La libre circulation des personnes entre les Etats signataires a mis dix ans à être effective, la Convention d'application de l'Accord de Schengen n'est entrée en vigueur que le 26 mars 1995 ([66]). Cela a

([63]) THEYS (M.), « Les Accords de Schengen : Vers une libre circulation des personnes dans l'Union Européenne », *Textes et Documents*, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, Bruxelles, février 1995, 19 p.

([64]) GAUTIER (Y.), *Accords de Schengen*, Edition du *Juris-Classeur Europe*, Fasc. 140, 1996, 26 p.

([65]) CARTOU (L.), « Les deux accords de Schengen », *Les Petites Affiches*, 30/11/94, n° 143, pp. 30-32 et 07/12/94, n° 146, pp. 31-35.

([66]) Publiée en France par le décret du 21 mars 1995, *J.O.R.F.* du 22 mars 1995, pp. 4441 et s.

donc été très long mais tout de même plus efficace que dans le cadre communautaire. La coopération au sein de Schengen a souvent été considérée comme un « laboratoire ». En effet, d'après Monsieur Bangeman, Schengen est « un laboratoire de ce qui devra être réalisé à douze pour la fin de 1992 car les cinq sont confrontés à la même problématique que celle qui se pose dans la Communauté » ([67]). Les résultats de celui-ci devaient à terme être utilisés dans le cadre communautaire. Il convient donc d'étudier de quelle manière la libre circulation a été mise en œuvre afin de comprendre comment cette liberté peut être instaurée au niveau des Quinze ([68]).

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 Etats 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, des groupes de travail se sont mis en place et ont négocié la Convention d'application qui a été signée par les cinq Etats originaires le 19 juin 1990. A ces Etats se sont successivement joints l'Italie ([69]), l'Espagne et le Portugal ([70]), la Grèce ([71]) ainsi que l'Autriche ([72]) et dernièrement le Danemark, la Suède et la Finlande.

L'objectif premier des Accords de Schengen est de supprimer les contrôles aux frontières intérieures (i). Toutes les autres dispositions ne sont que les mesures compensatoires à cette libre circulation (ii) :

([67]) Réponse du vice-président de la Commission à la question écrite n° 413/89, *Bulletin Europe*, 30 nov. 1989, p. 14.

([68]) HERBLAY (V.), *La libre circulation des personnes, les accords de Schengen*, P.U.F., Paris, 1994, 184 p.

([69]) Le 27 novembre 1990.

([70]) Le 25 juin 1991.

([71]) Le 6 novembre 1992.

([72]) Le 28 avril 1995.

le renforcement des contrôles aux frontières, la politique commune des visas, la détermination de l'Etat responsable du droit d'asile, la coopération policière et judiciaire ... ([73])

i. *La suppression des contrôles aux frontières intérieures* ([74])

L'objectif de cette convention est de créer un espace où la libre circulation des personnes est assurée. Néanmoins les rédacteurs de la Convention ont assorti ce principe d'une exception : la réserve d'ordre public.

– *Le principe de la libre circulation*

L'objectif se trouve d'emblée formulé par l'article 2 de la Convention d'application : « 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 Etats de la Communauté Européenne mais également aux ressortissants des Etats tiers. Il est, en effet, impossible de supprimer les contrôles seulement à l'égard de certaines personnes. Soit on maintient les contrôles, soit on les supprime pour tout le monde. Il existe néanmoins quelques limites qui consistent en une obligation de « déclaration » pour certaines personnes.

- Les ressortissants des Etats non membres de la Communauté Européenne sont tenus de faire une déclaration dès lors qu'ils franchissent une frontière interne. Ce qui n'est pas le cas des ressortissants des Etats membres de la Communauté qui bénéficient des mêmes droits que les ressortissants des autres Etats signataires de la Convention (article 22).
- Tous les ressortissants des Etats non signataires de la Convention hébergés dans un « établissement d'hébergement » ou qui « logent en des lieux quelconques faisant l'objet d'une exploitation par des loueurs professionnels, notamment dans des tentes, des caravanes et des bateaux » sont tenus à une obligation de déclaration. Ces personnes doivent « remplir et signer personnellement des fiches de déclaration et justifier de leur identité par la production de documents d'identité valables » (article 45). L'accomplissement de cette formalité est confiée à la diligence des chefs d'établissement.

([73]) Nanz (K.-P.), « Free Movement of Persons According to the Schengen Convention and in the Framework of the European Union », dans Pauly (P.), *De Schengen à Maastricht – voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, I.E.A.P., 1996, pp. 61-77.

([74]) Pettiti (L.E.), *Accords de Schengen*, Répertoire Dalloz, Droit communautaire, 1993, 11 p.

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 ouverts au trafic avec l'extérieur. En effet, l'article 2 § 3 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 ». Le législateur français a défini une « zone périfrontalière » au sein de laquelle les contrôles d'identité sont renforcés ([75]). L'article 78-2 alinéa 4 du Code de procédure pénale autorise désormais 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 ouverts au trafic international ainsi que dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà. 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.

Le principe figurant à l'article 2 de la Convention est assorti d'une exception. Les Etats peuvent, en effet, rétablir les contrôles aux frontières intérieures sous certaines conditions.

– L'exception : le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

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 ». Après l'application à deux reprises de cette clause de sauvegarde par la France, les partenaires Schengen ont décidé de définir plus précisément les

([75]) Loi n° 93/992, du 10 août 1993, *J.O.R.F.* du 11/08/1993, p. 11303. Circulaire du 11 décembre 1995 relative aux contrôles d'identité définis à l'article 78-2 quatrième alinéa du code de procédure pénale et contrôles de titre définis à l'article 67*quarter* du code des douanes, *J.O.R.F.* du 9/02/1996, p. 2112.

formalités à observer en cas de recours à cet article afin d'éviter les abus ([76]).

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

ii. *Les mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures*

Les mesures compensatoires sont très variées et constituent en fait l'essentiel des dispositions de la Convention d'application. La coopération policière avec l'instauration du Système d'Information Schengen (S.I.S.) en fait partie et nous l'étudierons en tant que telle. Nous nous pencherons pour l'instant uniquement sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, la politique commune des visas et la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile.

– *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. Monsieur Dhorme, chargé de la coopération policière au sein du Secrétariat Schengen, a insisté lors de notre entretien, pour préciser que ce n'est pas un renforcement des contrôles mais une répartition différente, un recentrage des contrôles. L'accès au territoire Schengen se fait normalement durant des heures d'ouverture 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. Les modalités de cet approfondissement des contrôles aux frontières extérieures sont minutieusement décrites et comportent des particularités pour les « étrangers » (non ressortissants des Etats membres d'après l'article premier).

([76]) PINAULT (A.), « Premiers pas des 'accords de Schengen' », *Regards sur l'Actualité*, n° 218, fév. 1996, pp. 3-10.

- 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. La Suisse et la Norvège bénéficient également de cet allégement des contrôles.
- Les « étrangers » sont soumis à un contrôle approfondi avec la possibilité de consulter le Système d'Information Schengen.

Selon l'article 26 § 1, le transporteur doit s'assurer que l'étranger transporté par voie maritime ou aérienne est en possession des documents de voyage requis pour entrer dans l'espace Schengen. Si l'entrée est refusée, le transporteur doit alors reprendre l'étranger en charge, sans délai. La Convention va plus loin que la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 dans ce domaine car elle oblige les signataires à « instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie maritime ou aérienne d'un Etat tiers vers leur territoire des étrangers qui ne sont pas en possession des documents exigés » (article 26 § 2) ([77]). Les droits allemand et belge sanctionnaient déjà les compagnies aériennes ou maritimes, ce qui n'était pas le cas en France. Il a donc fallu légiférer, par une loi du 26 février 1992 ([78]). Le contrôle incombe aux autorités nationales mais selon des principes uniformes afin que tous les Etats assurent de manière égale ce contrôle renforcé. A cet effet, un Manuel commun relatif aux contrôles des frontières extérieures a été rédigé ([79]). Il précise les conditions d'entrée et de contrôle. Une Instruction consulaire commune ([80]) aux postes diplomatiques et consulaires a également été élaborée et contient la liste des Etats soumis à visa ainsi que le dispositif réglementaire en matière de délivrance des visas. Ces deux documents constituent la base opérationnelle pour l'admission, le séjour de courte durée et la libre circulation dans l'espace Schengen commun ([81]).

– *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 s'est d'ores et déjà traduit par

([77]) Cruz (A.), *Nouveaux contrôleurs d'immigration. Transporteurs menacés de sanctions*, Paris, L'Harmattan, 1995, 207 p.
([78]) S.J. 92-65406.
([79]) Doc. SCH/Com-ex (93)4.
([80]) Doc. SCH/Com-ex (93)5.
([81]) Comité exécutif Schengen, *Rapport annuel relatif au fonctionnement de la convention d'application de Schengen pendant la période du 26 mars 1995 au 25 mars 1996*, SCH/C(96)17, p. 14.

l'établissement d'une liste commune ([82]) de pays dont les ressortissants devront présenter un visa pour pénétrer dans l'espace Schengen ([83]). 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 Etat conserve sa législation, mais doit tenir compte des impératifs de sécurité des autres pays, en interrogeant le Système d'Information Schengen.

– *La détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile*

Une des mesures compensatoires est la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile ainsi que celle des documents qui sont susceptibles d'être exigés. La Convention de Schengen laisse à chaque Etat membre le soin de traiter les demandes d'asile selon sa législation interne, se bornant à fixer des règles de compétence, mais non des règles de procédure (ces dernières figurant dans la Convention de Genève de juillet 1951 et le Protocole de New York de janvier 1967). Ainsi un seul Etat est-il 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 Etats 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 ([84]). C'est néanmoins l'aspect le plus contesté de la Convention car il touche à la politique migratoire des Etats membres.

Cet approfondissement des contrôles aux frontières extérieures ne peut être efficace si un certain nombre d'autres mesures compensatoires n'accompagne pas ce dispositif. Il faut, en effet, s'assurer que les polices des différentes Parties coopèrent et que ces dernières ont un outil à leur service. C'est pourquoi la Convention a prévu d'organiser la coopération policière, judiciaire et douanière entre les Etats signataires tout en créant le Système d'Information Schengen (S.I.S.). Etant donné que ce volet de la Convention de Schengen sera plus amplement étudié dans la deuxième partie nous n'entre-

([82]) Doc.SCH/Com-ex(93)6.

([83]) Constituée par la somme des pays à l'égard desquels chacun des Etats signataires imposait l'obligation de visa.

([84]) JULIEN-LAFERRIÈRE (F.), « Le droit d'asile et la convention de Schengen », dans BIGO (D.), *L'Europe des policiers et de la sécurité intérieure*, Paris, Complexe, 1992, pp. 123-131.

rons pas dans les détails. Néanmoins il est important de noter d'ores et déjà que les mécanismes mis en place dans le cadre de la Convention de Schengen offrent aux forces de polices des Parties signataires de réels moyens de communication et d'entraide.

Les Accords de Schengen sont donc allés beaucoup plus loin dans l'organisation de la libre circulation des personnes que les travaux menés dans le cadre communautaire. Pourtant ces accords ont rencontré de nombreux obstacles quant à leur application.

b) L'application des Accords de Schengen

Initialement prévue pour le 1er janvier 1990, la mise en place de la libre circulation des personnes a été repoussée au 1er janvier 1993, puis au 1er juillet 1993, puis au 31 décembre 1993 ainsi de suite jusqu'au 26 mars 1995 ([85]). Ces retards répétitifs ont différentes causes. Ce sont des problèmes techniques et, surtout, les états d'âme politiques qui ont conduit à cette situation de blocage dans la dernière ligne droite (i). La France aura été et reste l'épicentre des atermoiements face à la mise en œuvre de la Convention, donc à la suppression effective des contrôles aux frontières intérieures (ii).

i. *Une entrée en vigueur à multiples reprises retardée*

La Convention d'application a prévu les conditions dans lesquelles ses mesures compensatoires devaient être mises en place.

Il fallait, d'une part, que la Convention soit ratifiée par tous les Etats signataires. Ce qui a mis neuf ans. Le Parlement français a le premier autorisé cette ratification en juin 1991, le Parlement allemand le dernier, en juin 1993. De nombreux pays ont dû modifier leur Constitution (tels que la République Fédérale d'Allemagne et la France) à cet effet.

D'autre part, une déclaration inscrite dans l'Acte final précise que « la Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables de l'application de la Convention seront remplies dans les

([85]) Parlement européen, *Rapport d'information sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen*, fait par Lode van Outrive au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0288/92, 05/10/92, 33 p.

Etats signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs ». Or ces conditions n'ont pas été déterminées à l'origine. Sur initiative française, les ministres concernés ont arrêté, lors d'une réunion le 19 juin 1992 à Luxembourg, la liste des conditions préalables. Il fallait d'abord qu'un manuel commun pour le contrôle des frontières extérieures soit rédigé. La seconde condition était l'instauration d'un visa commun, délivré de manière identique conformément à une liste commune de pays et valable pendant 3 mois dans les pays signataires de la Convention. Ensuite, il fallait que la procédure de traitement des demandes d'asile soit harmonisée. La réalisation du S.I.S. recensant les personnes dangereuses, les trafiquants, les terroristes ainsi que les personnes disparues et les objets volés devait être effective. Les Etats membres devaient avoir des législations permettant le respect des dispositions de Schengen sur la protection des données. Certains Etats membres, comme les Pays-Bas, devaient effectuer des modifications législatives afin d'être en harmonie avec les dispositions de la Convention relative aux stupéfiants. Enfin la réorganisation des aéroports était parfois nécessaire de façon à distinguer les terminaux « intra-Schengen » non contrôlés des terminaux internationaux contrôlés.

Officiellement ce sont des problèmes informatiques qui ont longtemps bloqué l'application des Accords. Mais, dès la fin de 1993, le ministre d'Etat allemand Bernd Schmidtbauer attaché à la Chancellerie, n'hésitait pas à se demander à haute voix si certains hommes politiques ne seraient pas tentés de se servir de ce problème technique pour obtenir le report de l'entrée en vigueur de la suppression des contrôles. En effet, Paris a longtemps utilisé comme prétexte la non réalisation des conditions préalables alors que d'autres raisons entraient en compte, telles la législation néerlandaise sur la drogue ou des considérations de politique interne.

Ce n'est que trois ans plus tard que l'ensemble de ces conditions préalables ont été considérées comme remplies. Ainsi, si la date souhaitée pour l'entrée en vigueur des Accords de Schengen (1er janvier 1993) n'a pas pu être respectée, c'est pour deux raisons : l'une politique (retards dans le processus de ratification et réticence française) et l'autre technique (retards dans certains travaux relatifs aux mesures d'application). Il était hors de question d'abolir les

contrôles aux frontières intérieures sans que soient mises en place les mesures compensatoires ([86]).

La Convention est entrée en vigueur le 26 mars 1995 ([87]), mais seulement entre sept des Etats signataires qui remplissaient les conditions nécessaires à son application : la France, la République Fédérale d'Allemagne, les trois Etats du Benelux, le Portugal et l'Espagne. La mise en œuvre s'est faite progressivement avec une période probatoire de trois mois à compter du 26 mars durant laquelle les Etats avaient pour seule obligation de supprimer les contrôles aux frontières intérieures aériennes. La suppression des contrôles statiques aux frontières intérieures terrestres ne devant être obligatoire qu'à partir du 1er juillet 1995. A cette date, le Comité exécutif Schengen s'est réuni et a décidé de mettre totalement en œuvre la libre circulation des personnes.

La Commission estimait en juillet 1995 que « la mise en application de manière irréversible de la Convention de Schengen par sept Etats membres (B, D, Fr, Esp, Lux, Nl, et Pt) depuis le 26 mars 1995 démontre que, malgré quelques 'maladies d'enfance' qui ont mené un Etat membre à appliquer une clause de sauvegarde, le mécanisme fonctionne de manière globalement satisfaisante » ([88]). Cet Etat membre est la France.

ii. *Le cas particulier de la France* ([89])

La France a demandé une prolongation de la période provisoire arguant que cinq dysfonctionnements majeurs avaient été relevés

([86]) Sénat, *Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985*, fait par VILLEPIN (X.), annexé au procès-verbal de la séance du 25 janvier 1994, n° 262, 55 p. Assemblée nationale, *Rapport sur les conditions de mise en œuvre des Accords de Schengen*, présenté par Pandraud (R.) au nom de la délégation pour les Communautés européennes, enregistré à la Présidence le 25 janvier 1994, n° 968, 37 p.

([87]) Comité exécutif de Schengen, *Communiqué final* de la réunion tenue à Bonn le 22/12/94. DE BRESSON (H.), « Les contrôles disparaissent dans l'espace Schengen », *Le Monde*, 25/03/95, p. 4.

([88]) Commission des Communauté européennes, *Proposition de directive relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures*, COM(95)348 f du 12/07/95.

([89]) KERAUDEN (P.), « Les réticences et obstacles français à Schengen : la logique de la politique de sécurité », dans PAULY (A.), *Schengen en panne*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1994, pp. 122-144.

par le Gouvernement ainsi que par l'Assemblée et le Sénat. Les rapports rédigés à ce sujet ([90]) citent les problèmes suivants : l'insuffisance du S.I.S., l'intensification du trafic de stupéfiants, les déficiences du système de réadmission des demandeurs d'asile dans le pays par lequel ils sont entrés pour la première fois dans l'espace Schengen, l'insuffisance des contrôles aux frontières extérieures ainsi que l'insuffisance des contrôles ponctuels aux frontières intérieures.

La décision de prolongation de la période transitoire, qui requérait l'unanimité, a été rejetée par les six autres pays de l'espace Schengen. La Convention est donc entrée en application de manière définitive le 1er juillet 1995. La France de son côté a décidé de faire jouer la « clause de sauvegarde » prévue à l'article 2 de la Convention dès l'entrée en vigueur de celle-ci. L'article 2 stipule que « lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une partie contractante peut, après consultation des autres parties contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation, seront effectués aux frontières intérieures ». La durée de cette période limitée n'est pas fixée précisément. La France continue à effectuer des contrôles aux frontières du Benelux ([91]).

Cette décision de la France a été assez mal accueillie par les autres Etats Schengen. En effet, la France a justifié ce report de l'application par les attentats terroristes qui ont rythmé l'été et l'automne 1995. Or certains considèrent que cela n'était qu'un prétexte. Ainsi, le ministre belge des Affaires intérieures Monsieur Vande Lanotte, qui assurait la Présidence du Comité exécutif, a-t-il déclaré en réponse aux propos de Jacques Chirac à la frontière franco-belge en septembre 1995 : « Il est temps d'essayer de vraiment lutter contre la drogue et le terrorisme et non de faire du show médiatique ». De même la réaction du député Fernand Herman a été assez véhémente après la visite du Président de la République à la frontière franco-belge de Rekkem : « Tant qu'il s'agissait de lut-

([90]) Assemblée nationale, *Rapport sur l'application des accords de Schengen*, présenté par Galizi (F.) & Myard (J.) au nom de la délégation pour l'Union Européenne, enregistré à la Présidence le 21 juin 1995, n° 2095, 37 p. Sénat, *Rapport sur la phase initiale d'application des accords de Schengen*, fait par Masson (P.) au nom de la délégation pour l'Union Européenne, enregistré à la Présidence le 16 juin 1995, n° 316, 53 p.

([91]) Muelenaere (M.) de, « La France se met hors jeu de Schengen », *Le Soir*, 30/06/95. Bresson (H.) de, « Paris a du mal à justifier ses contrôles aux frontières », *Le Monde*, 01/07/95, p. 2.

ter contre le terrorisme qui touche la France, on pouvait comprendre le renforcement temporaire des contrôles aux frontières et le report de l'exécution des Accords de Schengen pour quelques mois. Ce que Jacques Chirac est venu dire à la frontière est tout à fait différent. C'est parce que les pays voisins ne contrôlent pas bien les frontières extérieures de l'Union, que la France doit renoncer à l'application des Accords de Schengen. En fait, Monsieur Chirac, en parfait populiste qu'il a toujours été, veut apaiser les inquiétudes réelles des Français à qui on fait croire trop facilement que tous les maux qui les accablent viennent de l'extérieur. Drogue, chômage, terrorisme, exclusion, insécurité, il suffit pour s'en débarrasser de fermer les frontières ».

Une des motivations de fond est la politique libérale des Pays-Bas vis-à-vis de la drogue. L'alignement des Néerlandais sur une politique répressive semble être devenu une condition *sine qua non* au respect par la France de ses engagements antérieurs. « Ou bien vous luttez fermement contre le trafic de drogues, ou bien je ferme les frontières », avait déjà lancé Jacques Chirac au Premier ministre néerlandais en juin 1995.

Lors de la réunion du Comité exécutif qui a eu lieu le 20 décembre 1995 à Ostende, le ministre délégué aux Affaires européennes, Monsieur Barnier, a affirmé que la France maintiendrait « pour une période non définie dans le temps » sa décision d'avoir recours à l'article 2 de Schengen, permettant le contrôle des frontières terrestres. Monsieur Barnier a justifié ce nouveau report par la persistance des menaces terroristes et l'insuffisance de la lutte contre les stupéfiants, notamment aux Pays-Bas ([92]). La justification relative à la menace terroriste a peu de fondement étant donné que le dispositif policier anti-terroriste Vigipirate a été en partie démantelé un mois après cette décision de report. En fait, c'est plus le différend qui existe entre la France et les Pays-Bas en ce qui concerne la drogue qui est à l'origine de ce nouveau report. Un sommet entre le Chancelier allemand Kohl, le Président Chirac et le Premier ministre néerlandais Kok était prévu en mars 1996 pour faire avancer ce dossier épineux. Malheureusement ce mini sommet a été ajourné en raison de profonds désaccords entre Paris et La Haye, traduisant un

([92]) « La France va maintenir pour 'quelques mois' les contrôles à ses frontières », *Le Monde*, 21/12/95, p. 4.

nouveau revers pour la mise en œuvre des Accords de Schengen ([93]). Le 25 mars 1996, la France a annoncé la levée partielle de la clause de sauvegarde par laquelle elle s'était autorisée à maintenir les contrôles aux frontières terrestres. Néanmoins elle continue à montrer du doigt les Pays-Bas, accusés d'être la plaque tournante du trafic de drogue en Europe, en maintenant les contrôles fixes aux frontières entre la France et le Benelux ([94]). Cette décision a été mal accueillie par la Belgique qui continue à faire les frais du contentieux franco-néerlandais ([95]). Le ministre belge des affaires intérieures, Monsieur Vande Lanotte s'exprimait en ces termes : « la France, pays bien plus grand que la Belgique, saisit la même quantité de stupéfiants. La France a un résultat abominable ... La France s'agite beaucoup, mais fait peu sur le terrain. Dans la pratique, les contrôles sont de la rigolade » ([96]).

Malgré les difficultés que soulève la mise en œuvre de ces Accords, de nombreux Etats se sont déclarés candidats à l'adhésion ([97]). Ainsi l'Autriche a-t-elle adhéré à la Convention le 28 avril 1995. Néanmoins avant de pouvoir appliquer la Convention il fallait d'abord que les conditions de mise en œuvre des Accords soient réunies ce qui n'a été le cas que le 1er décembre 1997 ([98]). Il faut également noter que le Comité exécutif du 27 juin 1997 a décidé de la mise en œuvre de ces Accords par l'Italie à partir du 26 octobre 1997 ([99]). L'Acte d'adhésion de l'Italie a, en effet, été ratifié par tous les Etats et ce pays réunit maintenant les conditions d'application définies par le Comité exécutif en juin 1992 ([100]). Malheureusement l'Autriche a très tôt rencontré des problèmes dans l'applica-

([93]) *Le Monde* du 15/02/96.

([94]) BIFFAUD (O.) & BRÉHIER (T.), « Levée partielle des contrôles aux frontières terrestres », *Le Monde* du 26/03/96, p. 3.

([95]) LEFÉVRE (A.), « Schengen : libre circulation, ordre public et sécurité nationale », *Vigile – Revue du Droit de Police*, n° 2, 1996, pp. 41-44.

([96]) LALLEMAND (A.), « Schengen : la Belgique reste inflexible », *Le Soir* du 27/03/96.

([97]) Cf. tableau de l'application des Accords de Schengen en annexe n° 6.

([98]) MATZKA (M.), « Österreich an der Spitze », *Öffentliche Sicherheit*, n° 3, 1997, pp. 4-6. BRESSON DE (H.), « L'Italie et l'Autriche rejoignent l'espace Schengen », *Le Monde*, le 3/10/97.

([99]) Toutefois, la suppression totale des contrôles aux frontières intérieures ne sera effective qu'en mars 1998, soit au terme d'une période transitoire de cinq mois au cours de laquelle les contrôles aux frontières terrestres et maritimes avec la France et l'Autriche – qui entrera dans l'Espace Schengen le 1er décembre 1997 – seront levés. Par contre les contrôles dans les aéroports sont levés depuis le 26 octobre 1997 pour les vols en provenance et à destination des huit Etats membres de Schengen.

([100]) Sénat, *Rapport d'information sur l'adhésion de la République hellénique et de la République d'Autriche à la convention de Schengen et la suppression du contrôle aux frontières*, fait par ABOUT (N.) au nom de la Commission des Affaires européennes, de la Défense et des forces armées, annexé au procès-verbal de la séance du 24 septembre 1997, n° 431, p. 3.

tion de Schengen du fait de l'afflux massifs de réfugiés kurdes passant par sa frontière avec l'Italie. Elle a donc fait application de la clause de sauvegarde pour augmenter temporairement ses contrôles à la frontière italienne. Enfin la Grèce ne devrait pas tarder non plus à appliquer les dispositions des Accords de Schengen.

Le 27 février 1995, les Premiers Ministres de l'Union Nordique ont déclaré qu'ils souhaitaient une adhésion commune des cinq pays concernés (Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) à l'Accord de Schengen afin de préserver la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union Nordique des passeports. Mais une solution a dû être trouvée en ce qui concerne la Norvège et l'Islande étant donné que ces derniers ne sont pas membres de l'Union Européenne et qu'une des conditions d'adhésion aux Accords de Schengen est l'appartenance à l'Union Européenne (article 140.1 de la Convention d'application). De plus, les trois pays nordiques ont conditionné leur adhésion au maintien de la libre circulation des personnes au sein de l'Union Nordique ([101]). Réuni le 20 décembre 1995 à Ostende, le Comité exécutif a émis le souhait que lors de sa prochaine réunion, les représentants des Etats de l'Union Nordique soient accueillis comme observateurs dès le 1er mai 1996 ([102]). S'agissant de la Norvège et de l'Islande on sait qu'une adhésion formelle est exclue. La Présidence du Comité exécutif a, dès lors, proposé la conclusion d'un accord de coopération *sui generis* inspiré par l'Accord sur l'Espace Economique Européen ([103]). L'adhésion du Danemark, de la Finlande et de la Suède a eu lieu le 19 décembre 1996. Un statut de pays associés a été reconnu aux Etats scandinaves non membres de l'Union, c'est à dire la Norvège et l'Islande ([104]). Ces derniers s'engagent à assurer le contrôle des frontières extérieures de l'Espace Schengen. C'est surtout la Norvège qui assume ce rôle de contrôle à ses ports et aéroports. Cette solution permet d'éviter qu'une frontière extérieure à l'espace Schengen ne passe entre la Suède et la Norvège. La coopération instaurée entre l'Union Nordique et l'Union Européenne est également à saluer car les pays scan-

([101]) Bay Larsen (L.), « Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation », dans den Boer (M.), *The Implementation of Schengen : First the Widening Now the Deepening*, Maastricht, I.E.A.P., 1997, pp. 17-23.

([102]) Surmont (E.), « La France maintient ses contrôles aux frontières », *Le Soir*, 21/12/95. Clarke (H.), « Schengen opens door to the North », *The European*, 21-27/12/95, p. 2.

([103]) *Rapport de la Présidence belge concernant les négociations avec les pays de l'Union nordique*, Bruxelles le 12/12/95, SCH(95)162.

([104]) *Agence Europe*, 19/10/96, p. 7.

dinaves ont une grande expérience en ce qui concerne la libre circulation des personnes mais aussi dans le domaine de la coopération policière et judiciaire. Ils pourront dès lors la partager avec leurs nouveaux partenaires.

Seuls le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas prêts à poser leur candidature. Le fait qu'ils n'ont aucune frontière terrestre commune avec les autres Etats membres les amène à avoir une autre perception des dangers et une autre approche du problème. Ils ont, en effet, une interprétation différente de la libre circulation des personnes qui, d'après eux, ne devrait bénéficier qu'aux ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne. De ce fait, les contrôles aux frontières intérieures ne peuvent être supprimés. De plus, le principe d'une circulation sans entraves en Europe suppose qu'en cas de contrôle policier la personne interrogée puisse justifier de son identité et de sa nationalité. Mais la Grande-Bretagne refuse d'imposer à ses ressortissants la possession obligatoire d'un document d'identité que les Britanniques ne sont pas loin de percevoir comme une atteinte aux libertés fondamentales.

Dans de telles conditions l'entrée en vigueur de la libre circulation entre tous les membres de l'Union Européenne semble compromise. Pourtant certains auteurs ([105]) ainsi que le Parlement européen ([106]) considèrent que c'est dans le cadre communautaire que ce droit reconnu aux ressortissants serait le mieux mis en œuvre. Le Parlement européen a, en effet, introduit un recours en manquement contre la Commission qui n'a pas pris les mesures nécessaires à l'application de l'article 8 A en ce qui concerne la libre circulation des personnes ([107]). Pourtant le point de vue du Parlement européen n'a été que partiellement entendu lors des négociations du T.U.E.

Schengen, en tant que « banc d'essai de solutions qui peuvent être étendues » ([108]), a inspiré les négociateurs du T.U.E. Or on ne peut assimiler Maastricht et Schengen sur le registre de la libre circula-

([105]) ANDERSON (M.), DEN BOER (M.) & MILLER (G.), « European Citizenship and Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs », dans DUFF (A.), PINDER (J.) & PRYCE (R.), *Maastricht and Beyond – Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994, pp. 104-122.

([106]) Parlement européen, Résolution sur le accords de Schengen, *J.O.C.E.*, n° C 61, du 28/02/1994, p. 185.

([107]) Parlement européen, *Rapport d'information sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen*, fait par Lode VAN OUTRIVE au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0288/92, 05/10/92, 33 p.

([108]) Selon les termes du coordonnateur français pour la négociation de l'accord : BLANC (H.), « Schengen : le chemin de la libre circulation en Europe », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1991, p. 722.

tion des personnes. En effet, les Accords de Schengen sont avant tout des traités internationaux alors que la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures s'exerce désormais dans le cadre l'Union. Néanmoins l'absence d'une réelle compétence communautaire est regrettable.

3. *Le retour difficile à l'objectif communautaire initial avec le T.U.E.*

L'A.U.E. avait donné une impulsion politique qui aurait pu déboucher sur la réalisation de la libre circulation dans le cadre communautaire. Or, comme on vient de le voir, cela n'a pas été le cas car au sein de l'Union les Etats n'ont pas la même conception de la libre circulation des personnes. Le Royaume-Uni et le Danemark, s'opposant à la libre circulation des non ressortissants communautaires, refusent la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Par contre, tous les Etats de l'Union sont d'accord sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures compensatoires à cette libre circulation ([109]). C'est alors dans le cadre de l'intergouvernemental qu'un certain nombre de dispositions ont été prises.

De nombreux groupes de travail ont été instaurés (*ad hoc* immigration, G.A.M. ...) mais les négociations n'ont avancé que lentement. La Convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres, signée le 14 janvier 1990, a été négociée au sein du groupe *ad hoc* immigration. Cette dernière n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 1997 ([110]). De même la Convention sur le franchissement des frontières extérieures n'a pas pu être signée du fait d'un différend entre le Royaume-Uni et l'Espagne à propos de Gibraltar. Les travaux sur les modalités d'application se sont poursuivis au sein du groupe *ad hoc* immigration. Maastricht a redonné une impulsion aux travaux déjà engagés à douze.

([109]) NANZ (K.-P.), *Free Movement of Persons According to the Schengen Convention, Op. cit.*, p. 68.

([110]) Décret n° 97/911 du 30 septembre 1997 portant publication de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, signée à Dublin le 15 juin 1990, *J.O.R.F.* du 7/10/98, p. 14504.

Nous traiterons dans un premier temps les dispositions du T.U.E. en la matière (a) puis nous réfléchirons sur l'adéquation du cadre institutionnel établi par Maastricht (b).

a) Les dispositions du T.U.E. en matière de libre circulation ([111])

Le texte du T.U.E. en matière de libre circulation des personnes et plus généralement en ce qui concerne la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures est le résultat d'un compromis. La structure de l'Union en trois piliers (pilier communautaire, Politique Extérieure et de Sécurité Commune ainsi que la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures) reflète d'ailleurs ce compromis ([112]). Le Royaume-Uni et le Danemark ont défendu le maintien de ces domaines en dehors des compétences communautaires alors que les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique étaient partisans d'un renforcement des pouvoirs de la Communauté ([113]). Ils se sont finalement ralliés au compromis proposé par le Luxembourg en juin 1991 d'une construction fondée sur trois piliers : le domaine communautaire, la Politique Extérieure et de Sécurité Commune (P.E.S.C.), la coopération dans les domaines de la Justice et les Affaires Intérieures (J.A.I.). L'essentiel des matières relevant des deux derniers piliers est traité selon des méthodes intergouvernementales. Comme l'exprime si bien Monsieur Isaac : « Ce faisant, l'Union Européenne rompt définitivement avec la méthode fonctionnaliste de Jean Monet et Robert Schuman et, poursuivant dans la voie esquissée par l'A.U.E., institutionnalise le recours simultané aux procédures communautaires intégrées et à celles de la coopération intergouvernementale en s'efforçant de les concilier et de les faire converger. » ([114]).

Les dispositions du T.U.E. relatives à la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures introduisent néanmoins la possibilité d'un transfert à la Communauté des matières qui relèvent aujourd'hui de la coopération intergouvernementale

([111]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour les Communautés européennes sur les propositions de la Commission européenne relatives au franchissement des frontières extérieures et à la politique des visas*, présenté par Ameline (N.), enregistré à la Présidence le 8 juin 1994, n° 1351, 45 p.

([112]) Constantinesco (V.), « La structure du traité instituant l'Union Européenne », *Cahiers de Droit Européen*, n° 3-4, 1993, pp. 251-280.

([113]) Cf. Projet Néerlandais.

([114]) Isaac (G.), *Droit communautaire général*, Paris, Masson, 4e éd., 1994, p. 26.

(article K.9). La procédure dite de la « passerelle » prévoit que le Conseil peut décider à l'unanimité, sur l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, de transférer une matière relevant du titre VI (troisième pilier) vers le premier pilier. Cela est néanmoins une procédure lourde qui s'apparente à une révision du Traité. Le troisième pilier pourrait être qualifié de modèle mixte ou hybride.

De plus, une partie de la politique d'asile a été communautarisée par l'article 100 C. Cet article donne compétence au Conseil pour arrêter, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, la liste des pays tiers dont les ressortissants devront être munis de visas (décision prise à l'unanimité jusqu'au 1er janvier 1996) ainsi qu'un modèle unique de visa (décision prise à la majorité qualifiée dès l'entrée en vigueur du traité). Le Conseil a adopté le 29 mai 1995 un Règlement établissant un modèle unique de visa sur le fondement de cet article ([115]). Ce règlement a été annulé depuis par la Cour dans un arrêt du 10 juin 1997 ([116]) mais ses effets sont maintenus jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement.

En ce qui concerne le troisième pilier, l'article K.1 énumère un certain nombre de domaines qui sont à considérer comme des « questions d'intérêt commun » par les Etats membres. Trois de ces neuf domaines concernent directement la libre circulation des personnes. Le premier domaine est celui de la politique d'asile. Son inscription permet d'intégrer la Convention de Dublin dans le cadre de l'Union. Le second est celui du franchissement des frontières extérieures et le dernier celui de la politique d'immigration à l'égard des ressortissants des pays tiers : conditions d'entrée, de circulation et de séjour ainsi que la lutte contre l'immigration clandestine.

Pour les sujets relevant des questions d'intérêt commun, les Etats doivent désormais se tenir informés et coopérer. Le titre VI prévoit les instruments de cette coopération qui sont différents des instruments juridiques communautaires ([117]). Le Conseil dispose de trois moyens d'intervention : il peut arrêter des actions communes, adop-

([115]) *J.O.C.E.* n° L 164 du 14/07/95, pp. 1-4. Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour les Communautés européennes sur les propositions de la Commission européenne relatives au franchissement des frontières extérieures et à la politique des visas, Op. cit.*

([116]) Arrêt du 10/06/1997, *Parlement c/ Conseil*, aff. 392/95, *Rec.*, I, p. 3233.

([117]) Lo Monaco (A.), « Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 1 1995, pp. 11-21.

ter des positions communes ou établir des conventions, à l'initiative soit de la Commission, soit d'un Etat membre ([118]). Ces nouveaux instruments n'ont pas été beaucoup utilisés et nous verrons dans la seconde partie que le Conseil préfère utiliser des normes atypiques telles que les résolutions.

Jusqu'à présent, deux actions communes ont été adoptées en ce qui concerne la libre circulation des personnes. L'une concerne des facilités de déplacement pour les écoliers de pays tiers résidant dans un Etat membre et voyageant dans la Communauté ([119]) et l'autre est relative à un modèle uniforme de permis de séjour délivrés par les Etats membres aux ressortissants des Etats tiers ([120]). Seule une position commune a été adoptée : le Conseil a adopté le 26 janvier 1996 une position commune ([121]) précisant l'application de l'article premier de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés. La troisième forme d'intervention, la convention, a été plus utilisée. Les conventions sont adoptées selon une procédure spécifique différente de celle du droit international classique. Le premier projet de Convention sur le franchissement des frontières extérieures a donc dû être adapté à cette nouvelle procédure. La convention préalablement négociée est dès lors intégrée dans le cadre de l'Union. Cette convention est malheureusement encore en discussion du fait du désaccord de deux Etats sur leur sphère territoriale d'application (Gibraltar) ([122]). Une Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres a été signée le 10 mars 1995 mais elle n'est pas encore entrée en vigueur car elle est en instance de ratification ([123]). Une seconde Convention relative à l'extradition a été signée lors du Conseil européen de Dublin en septembre 1996 et règle les problèmes d'extradition des

([118]) De plus amples détails en ce qui concerne les moyens d'action du troisième pilier seront exposés dans la seconde partie.

([119]) Conseil de l'Union Européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne relative aux facilités de déplacement des écoliers ressortissants de pays tiers résidant dans un Etat membre, *J.O.C.E.*, n° L 327 du 19/12/94.

([120]) Action commune du 16 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à un modèle uniforme de permis de séjour, *J.O.C.E.*, n° L 7 du 10/1/97, pp. 1-2.

([121]) Position commune du 26 janvier 1996 relative à l'application de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, *J.O.C.E.*, n° L 63 du 13/03/96.

([122]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour les Communautés européennes sur les propositions de la Commission européenne relatives au franchissement des frontières extérieures et à la politique des visas, Op. cit.*

([123]) VIGNES (D.), « Plaidoyer pour le IIIe pilier », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 397, avril 1996, pp. 273-281.

nationaux et des cas d'infractions dont le motif allégué est politique ([124]).

Nous étudierons plus en détails, dans la seconde partie, les nouveaux instruments juridiques du troisième pilier. Il convient ici de faire un bilan concernant la mise en œuvre de la libre circulation des personnes prévue par le Traité sur l'Union Européenne.

b) L'adéquation du cadre institutionnel établi par Maastricht

La solution de Maastricht en ce qui concerne la libre circulation des personnes est donc hybride : essentiellement intergouvernementale mais avec quelques touches de communautaire. Un pas en avant a été franchi mais les risques de divergence d'interprétation sont amplifiés alors que les Etats avaient déjà des difficultés à se mettre d'accord sur une interprétation uniforme du principe de libre circulation.

La Commission a rejoint le point de vue du Parlement européen en considérant que la libre circulation des personnes doit être accomplie dans le cadre communautaire. Le Parlement avait, en effet, introduit devant la Cour de Justice en 1993, un recours en carence contre la Commission en raison de son absence d'action dans le domaine de la libre circulation des personnes ([125]). La Commission s'est donc sentie obligée de formuler des propositions sur la libre circulation des personnes. Elle a adopté le 12 juillet 1995 trois propositions de directives visant la suppression des contrôles sur les personnes lors du franchissement des frontières intérieures à l'Union Européenne. L'article 7 A (ancien article 8 A introduit par l'Acte Unique) implique, de l'avis de la Commission, que le marché intérieur doive fonctionner dans les mêmes conditions qu'un marché national. Il en résulte une obligation de résultat pour la Communauté et pour ses Etats membres qui ne pourra être remplie que si l'ensemble des contrôles aux frontières intérieures est supprimé. Les trois propositions de directives sont encore en phase d'adoption.

– La première est une proposition de Directive du Conseil relative au droit des ressortissants des pays tiers de voyager à l'inté-

([124]) Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne, *J.O.C.E.*, n° C 313 du 23 octobre 1996.

([125]) Affaire C 445/93.

rieur de la Communauté ([126]). Le droit qui est créé au bénéfice des ressortissants des Etats tiers est le droit de voyager pendant une période de trois mois maximum sur le territoire des autres Etats membres. La Directive pose néanmoins quelques conditions. En plus d'être muni d'un titre de séjour ou d'un visa en cours de validité et d'un document de voyage, il est nécessaire de disposer de moyens d'existence suffisants pour le séjour et le retour ([127]). Cette proposition de directive a également comme fondement l'article 100 et requiert l'unanimité pour son adoption.

– La seconde est une proposition de Directive du Conseil relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures ([128]). Elle est appelée la directive « balai » car elle concrétise la suppression des contrôles et prévoit les mesures d'accompagnement. L'entrée en vigueur de la Directive dépend de ses mesures d'accompagnement car ces dernières sont considérées comme nécessaires au maintien de la sécurité. Il s'agit notamment de la Convention de Dublin, du projet de Convention relative aux contrôles des personnes lors du franchissement des frontières extérieures ainsi que du Règlement déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures. Le Parlement n'approuve d'ailleurs pas ce lien entre la mise en œuvre de la Directive et l'établissement des mesures d'accompagnement ([129]). En effet, cette subordination d'un droit consacré par le traité à de nouvelles conditions est considérée par le Parlement comme inacceptable. Basée sur l'article 100, la Directive devra être adoptée par le Conseil à l'unanimité.

– La troisième est une proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant le droit dérivé dans le domaine de la libre circulation des personnes ([130]). Elle vise à amender la Directive 68/360/CEE ([131]) relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de

([126]) COM(95) 346 final du 12/07/95, 27 p.

([127]) Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative au droit des ressortissants des Etats tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté*, fait par LINZER (M.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0218/96, 35 p.

([128]) COM(95) 347 final du 12/07/95, 22 p.

([129]) Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures*, fait par FORD (G.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0219/96, 27 p.

([130]) COM(95) 348 final du 12/07/95, 10 p.

([131]) *J.O.C.E.*, n° L 257 du 19/10/68, p. 13.

leur famille à l'intérieur de la Communauté et la Directive 73/148/CEE ([132]) relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des Etats membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, de manière à faire disparaître de ces textes toute disposition prévoyant la présentation d'un document d'identité pour le franchissement d'une frontière intérieure ([133]). La base juridique de cette proposition est la même que celle des directives qu'elle entend modifier, donc l'article 49 pour la première et l'article 54 pour la seconde.

Il reste maintenant à savoir quel va être l'accueil que va leur donner le Conseil.

Nous avons vu à quel point la libre circulation des personnes est un des objectifs les plus difficiles à mettre en œuvre. Cette réticence des Etats membres s'explique de différentes manières. Un des éléments constitutifs de l'Etat est son territoire à l'intérieur duquel il exerce sa souveraineté ([134]). La souveraineté territoriale de l'Etat lui permet d'exercer toutes les fonctions de commandement et son pouvoir sur toutes les personnes qui se trouvent sur son territoire. Sans frontière l'Etat ne dispose plus d'un champ d'exercice repérable de ses compétences. La frontière a également une dimension psychologique et symbolique importante pour les citoyens ([135]).

Pourtant la libre circulation des personnes n'implique pas la suppression des frontières mais simplement la suppression des contrôles aux frontières. Le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la constitutionnalité de la Convention d'application de l'Accord de Schengen ([136]) le montre bien. Ainsi estime-t-il, à propos de l'article 2 de la Convention, que le franchissement d'une frontière sans contrôle n'est pas assimilable à une suppression de frontière, voire même à une modification de frontières, et que la suppression du contrôle va d'ailleurs de pair avec le transfert et l'harmonisation de

([132]) *J.O.C.E.*, n° L 172 du 28/06/73, p. 14.

([133]) Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 68/360/C.E.E. et 73/148/C.E.E.*, fait par LEHNE (K.-H.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0095/96, 20 p.

([134]) NGUYEN (Q.D.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 5e éd., 1994.

([135]) ANDERSON (M.) et autres, *Policing the European Union*, Londres, Clarendon, 1995, pp. 123 et s.

([136]) Conseil constitutionnel, Décision n° 91/294, *J.O.R.F.* du 27/07/91, p. 10001.

ce contrôle aux frontières extérieures ([137]). L'Etat est donc privé de l'exercice d'une compétence régalienne qui est celle de maîtriser les flux migratoires. Avec l'instauration de la libre circulation des personnes, l'Etat ne jouit plus de la plénitude de sa souveraineté territoriale. C'est ce qui explique les difficultés à mettre en œuvre la libre circulation des personnes dans un cadre communautaire. Pourtant, comme le considère Monsieur Froment-Meurice, « ... le système de Schengen est un échec, à la fois technique et politique, et que cet échec est une bonne chose ; il témoigne en effet, selon l'expression du Doyen Masclet, 'de la difficulté d'atteindre un objectif communautaire par des moyens qui ne le sont pas' » ([138]).

Ce n'est pas seulement ce pouvoir de contrôler les frontières qui est en cause. La libre circulation implique l'adoption de mesures compensatoires afin que la suppression des contrôles aux frontières ne s'effectue pas au détriment de la sécurité publique et de l'ordre public. Ces mesures compensatoires sont entre autres le contrôle renforcé des frontières extérieures, l'harmonisation des visas, la détermination de l'Etat chargé d'une demande d'asile, l'échange d'informations et les coopérations douanière, policière et judiciaire. Ces conditions ont été précisées par les signataires des Accords de Schengen, de l'A.U.E. et du T.U.E. Or tout ce qui touche à la sécurité intérieure d'un pays et à son processus judiciaire est considéré comme l'expression directe du pouvoir de coercition et de domination des Etats et apparaît ainsi indissolublement lié à la souveraineté.

Le cadre intergouvernemental est donc apparu plus approprié pour développer la coopération entre Etats dans ces domaines. Nous verrons que si la coopération intergouvernementale permet de respecter la souveraineté des Etats, elle pose d'autres problèmes, tels que le manque de contrôle démocratique et judiciaire. Le Traité d'Amsterdam constitue une étape importante dans la construction européenne puisqu'il va permettre la mise en œuvre effective de la libre circulation des personnes dans le cadre communautaire.

([137]) ROBERT (J.), « Les accords de Schengen », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1992, p. 13.

([138]) FROMENT-MEURICE (F.), « Les mirages de Schengen », *L'Année Européenne*, Revue du Groupe des Belles Feuilles, 1995, pp. 212-216.

4. *Les avancées du Traité d'Amsterdam*

En matière de libre circulation des personnes, les avancées du Traité d'Amsterdam sont doubles. La communautarisation d'une partie du troisième pilier va permettre à l'Union d'assurer le principe de libre circulation des personnes (a) et l'intégration de l'acquis Schengen fera profiter à l'Union de l'expérience acquise au sein du « laboratoire Schengen » (b).

a) La communautarisation d'une partie du troisième pilier

Un nouveau titre a été ajouté à la troisième partie, consacrée aux politiques communautaires, du traité instituant la Communauté Européenne. Ce nouveau Titre IV est intitulé « Visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». Il résulte de la communautarisation d'une partie des domaines du troisième pilier tel que prévu par le T.U.E. Le troisième pilier n'est donc plus intitulé « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures » mais dorénavant « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ». La Conférence intergouvernementale a, en effet, appliqué la possibilité de communautarisation offerte par le T.U.E. mais n'a pas appliqué la procédure de l'article K. 9. C'est à l'occasion d'une révision globale des traités que le transfert a été effectué. Cette initiative doit être accueillie avec enthousiasme. Dorénavant tous les problèmes liés à la libre circulation des personnes pourront faire l'objet d'une politique communautaire cohérente.

Le Traité d'Amsterdam prévoit, dans les nouveaux articles 61 et suivants, les modalités de mise en œuvre de cette politique communautaire. Pendant une période provisoire de cinq ans après la ratification du Traité d'Amsterdam, les décisions seront prises au Conseil à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. La majorité qualifiée pourra ensuite s'appliquer et la Commission acquerra le monopole de l'initiative tout en étant obligée d'instruire une proposition d'un Etat membre. Mais la décision de mise en œuvre, c'est à dire de recourir à la majorité qualifiée selon la procédure de l'article 189 B T.U.E., devra être prise par le Conseil à l'unanimité. C'est d'ailleurs ce transfert au Conseil, se prononçant à la majorité qualifiée, de certains aspects de la politique de libre circulation des personnes à l'intérieur des fron-

tières de l'Union, qui a été considéré comme contraire à la Constitution française par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 31 décembre relative au Traité d'Amsterdam ([139]).

La Cour de Justice n'a qu'un rôle réduit par rapport aux dispositions de l'article 177 ([140]) puisque seules les juridictions supérieures auront accès à la Cour. D'après Monsieur Labayle, « le Traité d'Amsterdam introduit une dose considérable d'intergouvernemental dans le traité communautaire en échange d'une action commune en matière de libre circulation des personnes » ([141]). Il faut également préciser que cette communautarisation n'a été possible que par la limitation du champ d'application territorial de cette politique communautaire. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark n'appliqueront pas ces dispositions. Deux Protocoles annexés aux traités précisent la situation respective de ces Etats. Ils n'appliquent pas les nouvelles dispositions relatives à la libre circulation des personnes mais gardent le droit de renoncer à tout moment à cette situation dérogatoire. Le nouvel article 11 du Traité C.E., relatif à la coopération plus étroite dans le cadre du premier pilier, s'applique donc. De ce point de vue, le Traité d'Amsterdam constitue un retour en arrière par rapport à l'article 7 A du T.U.E. ([142]). L'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union Européenne entraîne également l'application des dispositions sur la coopération plus étroite.

b) L'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne

La Conférence intergouvernementale de 1996 a conclu à la nécessité d'intégrer l'acquis Schengen au sein de l'Union Européenne. Néanmoins cette intégration a été effectuée dans un cadre réduit, seulement entre treize Etats de l'Union Européenne. Tous les Etats membres appliqueront donc Schengen dès l'entrée en vigueur du

([139]) Bréhier (T.), « La Constitution sera révisée avant la ratification du traité d'Amsterdam », *Le Monde* du 2/01/98, p. 6. La décision du Conseil constitutionnel sera plus longuement analysée dans la troisième partie à l'occasion de la réflexion sur les transferts de souveraineté qu'impliquent l'intégration policière.

([140]) Article 234 selon la nouvelle numérotation.

([141]) Labayle (H.), « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, de Schengen à Amsterdam », *Actualité juridique – Droit administratif*, 20/12/97, p. 930.

([142]) Dehousse (F.), « Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe », *Cahiers de Droit Européen*, n° 3-4, 1997, p. 267.

Traité d'Amsterdam sauf le Royaume-Uni et l'Irlande ainsi que le Danemark pour certaines mesures.

Nous étudierons les modalités de cette intégration dans la seconde partie à l'occasion d'un paragraphe consacré à la coopération renforcée en matière de coopération policière. Mais il faut néanmoins donner ici quelques précisions concernant les implications de cette intégration sur la libre circulation des personnes. Le principe de la suppression des contrôles aux frontières intérieures sera dès lors appliqué par tous les Etats participants, c'est à dire tous les Etats de l'Union Européenne sauf le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. Une frontière extérieure commune sera ainsi constituée au niveau de laquelle les contrôles auront lieu. Cette frontière extérieure passera à l'Est de l'Allemagne et de l'Autriche, au Sud de l'Espagne, du Portugal de l'Italie et de la Grèce, le long de la Manche et à l'Est de la Finlande. La situation des Etats scandinaves sera réglée de manière à ce qu'il n'existe pas de frontière extérieure qui passe entre la Norvège et la Suède. C'est lors du franchissement de la frontière extérieure commune que les contrôles renforcés prévus par Schengen auront lieu. Les dispositions de Schengen concernant l'asile, l'immigration et les visas seront intégrées dans le cadre du nouveau Titre III A du Traité C.E.

Le Traité d'Amsterdam met donc fin à une dérive intergouvernementale de la libre circulation des personnes. De plus, cette intégration devrait être un facteur de simplification en offrant au principe de libre circulation des personnes un cadre politique et institutionnel unique. Le domaine d'application de la libre circulation des personnes est certes réduit mais ce compromis était indispensable pour permettre la communautarisation partielle du troisième pilier et l'intégration de Schengen.

La perspective de l'ouverture des frontières a été un des catalyseurs du développement de la coopération policière en Europe. La nécessité de coopérer a été perçue comme une conséquence de la libre circulation des personnes. Les contrôles systématiques aux frontières permettent, en effet, d'arrêter un certain nombre de criminels qui espèrent échapper à la Justice en quittant le territoire sur lequel ils ont commis un fait punissable. Néanmoins, il est intéressant de réfléchir sur le réel impact de la libre circulation sur la criminalité transfrontalière.

§ 2. – *Les incidences de la libre circulation des personnes sur la criminalité : la libre circulation de la délinquance*

Une partie dominante de la doctrine considère que la suppression des contrôles aux frontières va bénéficier principalement aux trafiquants et va se traduire par un accroissement de l'insécurité. Certains auteurs moins alarmistes affirment néanmoins que la suppression des contrôles n'aura que peu d'impact sur le niveau de la criminalité. Il est intéressant de noter l'évolution de la criminalité au sein des Etats Schengen depuis l'instauration de la libre circulation afin de tirer des conclusions concernant le réel impact de cette dernière sur la criminalité transfrontalière.

Les deux principaux risques sont l'internationalisation des infractions (A) et le développement de l'immigration illégale (B).

A. – L'internationalisation des infractions

Le juge Falcone avait dit avant sa mort : « La chance de la mafia, c'est la création de l'Europe ». Que vaut ce présage ?

La suppression des contrôles frontaliers diminue les chances d'arrestation des personnes recherchées, de plus, le crime organisé peut profiter de la situation pour développer des réseaux internationaux. Le trafic de drogues et d'armes est également facilité. Nombre d'experts anglo-saxons et allemands, ayant travaillé précisément sur le terrorisme ou les mafias, tiennent un tel discours alarmiste sur les effets de l'ouverture des frontières européennes ([143]). Ouvrir les frontières nationales et faire confiance aux autres pays pour sa propre sécurité serait suicidaire. Le député Jacques Myard donne d'ailleurs des chiffres à l'appui de cette théorie : « Publiés par la douane, des chiffres montrent l'utilité des frontières nationales : 6 935 infractions pour trafic de drogue, trafic d'armes, faux papiers, immigration clandestine, 5 600 suspects interpellés, 3 500 kilos de cannabis, 50 kilos d'héroïne, 93 kilos de cocaïne, 72 000 doses d'ectasy, sans

([143]) Parmi les plus significatifs voir : CLUTTER (R.), *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, Routledge, Londres, 1990. WILKINSON (P.), « Terrorism, Target and Tactics », *Conflict Studies*, n° 236, décembre 1990.

parler de plus de 1300 personnes arrêtées et interceptées par les douanes sur les frontières nationales » ([144]).

Pourtant d'autres auteurs n'adhèrent pas à cette théorie alarmiste ([145]). Jusqu'à présent, aucune étude n'a pu être faite à ce propos puisque les contrôles n'étaient pas supprimés entre tous les Etats membres. Depuis l'entrée en vigueur des Accords de Schengen, les contrôles ont été effectivement supprimés par six Etats car la France n'a jusqu'à présent jamais appliquer le volet de la Convention consistant en la libéralisation totale des contrôles aux frontières terrestres. De plus, il faut noter que la criminalité transfrontalière s'est développée malgré les contrôles aux frontières. Les groupes organisés ont suffisamment d'expérience et de moyens pour ne pas être gênés par ces contrôles. Les frontières n'ont pas arrêté les terroristes et la lutte anti-terroriste dépend davantage d'un bon renseignement de la police et de la bonne coopération internationale. De plus une étude de Leicester ([146]) a mis en évidence que sur 159 groupes suspectés de trafic de drogues, 57 % sévissaient déjà au plan international.

Comme l'affirme Monsieur Lamassoure à propos des Accords de Schengen, « l'enjeu de l'application de la Convention n'est donc pas de savoir si nous allons limiter la circulation des malfaiteurs dans l'espace européen – leur libre circulation est, hélas, depuis longtemps acquise – mais si nous allons pouvoir supprimer les frontières qui s'opposent aujourd'hui à l'action de nos polices et de nos justices nationales qui sont à leur poursuite. L'enjeu, c'est la libre circulation de la justice dans l'espace européen » ([147]).

Par contre pour les petits criminels, les barrières frontalières ont peut-être un effet dissuasif. Ces petits délinquants menacent la propriété et les biens et commettent le nombre le plus important de délits. Certains considèrent que l'ouverture des frontières rend le crime ordinaire plus facile. Or cette petite criminalité est la plus

([144]) *Débats parlementaires sur l'application des Accords de Schengen*, séances du 11/11/95, *J.O.R.F.* du 12/10/95, pp. 1783-1815.

([145]) DEN BOER (M.), « The Quest for European Policing : Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate », dans *Policing accross national boundaries*, édité par ANDERSON (M.) & DEN BOER (M.), Londres, Pinters, 1994, pp. 174-193. BIGO (D.), « Les Etats face aux flux transfrontaliers de personnes – Enjeux et perspectives », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 115-125.

([146]) BENYON (J.), « La coopération policière en Europe », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7, 1993, p. 137.

([147]) *Débats parlementaires sur l'application des accords de Schengen, op. cit.*, p. 1801.

perceptible par le citoyen car c'est celle qui le concerne directement dans sa vie de tous les jours ([148]).

Jusqu'à présent, personne n'était réellement en mesure de démontrer scientifiquement les conséquences de l'ouverture des frontières et toutes les recherches étaient conduites à partir d'hypothèses et non de faits à valeur scientifique ([149]). Il serait donc intéressant de faire un bilan de l'application des Accords de Schengen pour voir si le niveau de criminalité a été influencé par la suppression des contrôles entre les sept Etats. Le rôle des contrôles est également discuté en ce qui concerne l'immigration illégale.

B. – Le développement de l'immigration illégale

Une des grandes craintes des Etats membres est que l'immigration clandestine soit facilitée du fait de la suppression des contrôles aux frontières intérieures. En effet, une des conséquences de l'ouverture des frontières est le report des contrôles aux frontières extérieures communes des Etats. Une fois une de ces frontières franchie, les étrangers peuvent se déplacer librement sur le territoire de tous les Etats membres. Or certaines frontières communes sont considérées comme peu fiables, c'est le cas des frontières avec les Etats de l'Europe de l'Est et celles des pays méditerranéens. Les gouvernements des Etats membres s'inquiètent d'un probable déferlement d'immigrés du fait des fortes pressions migratoires de part et d'autre de l'Europe occidentale. Cette thèse alarmiste a été utilisée par de nombreux hommes politiques pour s'opposer à l'application des Accords de Schengen. Comme le dit Monsieur Bigo, « les médias les plus populistes se sont emparés de ce thème du danger des mafias et de l'ouverture des frontières en y agrégeant les problèmes de l'immigration, des réfugiés, du terrorisme, de la xénophobie » ([150]).

Il faut noter que les Accords de Schengen ont été négociés avant l'effondrement du rideau de fer. Les frontières de l'Est étant imper-

([148]) D'après une enquête Eurobaromètre effectuée en 1996, 65 % de la population de l'Union européenne pense que, face à la construction de l'Europe, on va assister à un renforcement du crime organisé, *Mega-Eurobaromètre*, n° 1, 1996.

([149]) HEBENTON (B.) & THOMAS (T.), *Policing Europe – Cooperation, Conflicts and Control*, New York, Saint Martin's Press, 1995, pp. 135 et s.

([150]) BIGO (D.), « Du discours sur la menace et de ses ambiguïtés », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 179-198.

méables à cette époque, la situation était autre. Les difficultés économiques que vivent les nouvelles démocraties favorisent l'immigration clandestine vers les pays de l'Europe occidentale ([151]). En outre, aux portes de l'Union Européenne, la tragédie de l'ex-Yougoslavie a engendré des mouvements de population de grande envergure. Et enfin, les auteurs du système Schengen ont sous-estimé il y a dix ans l'ampleur de la révolution démographique mondiale à laquelle nous assistons. Le T.U.E. lui, a été négocié au moment des bouleversements à l'Est et l'Allemagne a tenu à ce que les Etats membres s'engagent à former une politique de l'immigration commune afin de ne pas être le seul Etat à supporter la pression migratoire.

L'immigration venant du Sud est encore plus menaçante car elle tient à un différentiel démographique. La France est le pays le plus effrayé par cette deuxième sorte d'immigration du fait de son histoire coloniale et des liens qu'elle a gardés avec certains pays d'Afrique. Cette crainte est parfois un peu exagérée et Monsieur Bigo l'explique ainsi : « la logique de la guerre froide et du maccarthysme est reprise comme matrice mais, à l'intérieur de cette matrice, l'Est est remplacé par l'Islam, par le Sud » ([152]).

Bien que la thèse de l' « Europe passoire » ne soit pas sans réel fondement, il ne faut pas se laisser tenter par cette façon de penser qui ne prend pas en compte toutes le données du problème.

D'une part, les contrôles aux frontières n'ont jamais eu comme objectif de rendre les frontières totalement imperméables. En effet, si c'est souvent aux frontières que sont arrêtés les immigrés illégaux, ce n'est pas seulement grâce au contrôle systématique. En effet, il ne peut y avoir de contrôle systématique à toutes les frontières étant donné le volume de circulation ([153]). Par exemple, au seul poste frontière de Biriatou, entre l'Espagne et la France, 4800 camions passent chaque jour. On estime à 130 millions le nombre d'étrangers – communautaires et non communautaires – qui entrent en France chaque année. A ce chiffre il faut ajouter le va-et-vient des Français résidant dans une zone frontalière. Au total ce serait

([151]) WEBER (F.P.), « Où est passée l'Oder-Neisse d'Antan ? La 'passoire germano-polonaise' », *Panoramiques*, n° 14, 1994, pp. 113-118.

([152]) BIGO (D.), *Polices en réseaux – l'expérience européenne*, Paris, Presses de sciences po, 1996, p. 307.

([153]) BIGO (D.), « L'illusoire maîtrise des frontières », *Le Monde* diplomatique, octobre 1996, p. 8.

1,2 milliard de passages par an aux frontières de Schengen soit « en moyenne 3,3 millions par jour » ([154]). Même Monsieur Pasqua déclarait le 7 novembre 1994 : « Nous nous sommes aperçus en 1989, lorsque nous avons dû mobiliser toutes les forces et mettre l'armée pour assurer un contrôle général de celles-ci, que 400 points de passage n'étaient pas contrôlés entre la France et l'Allemagne. Il ne faut donc pas se faire d'illusion sur les contrôles aux frontières, nécessaires, mais je crois que les contrôles en profondeur seront plus efficaces » ([155]). Il faut ajouter qu'aujourd'hui l'immigrant clandestin est bien moins celui qui franchit les frontières par les sentiers de montagne des Pyrénées ou des Alpes ou à travers les chemins de betteraves du Nord que celui qui détourne un visa de son objet (faux touriste, faux étudiant, faux demandeur d'asile) ou celui qui reste sur le territoire après expiration de son titre de séjour ([156]).

D'autre part, la mise en œuvre de la libre circulation des personnes est accompagnée, que ce soit dans le cadre de Schengen ou dans le cadre de l'Union Européenne, de mesures compensatoires qui permettent d'éviter une telle catastrophe. En ce qui concerne la lutte contre l'immigration illégale, un certain nombre de mesures sont prévues dans Schengen, telles que le renforcement des contrôles aux frontières extérieures avec des points de passage fixes, la politique commune des visas ou encore la possibilité de contrôles volants par les fonctionnaires de la Police et des Douanes. Les contrôles statiques devenus inefficaces seront remplacés par des contrôles mobiles dans la zone de vingt kilomètres. Comme le disait Madame Guigou « La suppression des contrôles aux frontières ne signifie pas la suppression de tout contrôle ; au contraire, les contrôles mobiles seront renforcés. Les moyens des douanes seront donc délocalisés, réaffectés et non diminués » ([157]). Le Conseil a récemment adopté une position commune sur la base de l'article K.3 du T.U.E. prévoyant l'organisation commune de missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière. Des agents spécialisés des Etats membres devront à cet effet être envoyés dans les aéroports de pays tiers afin qu'ils assistent les agents localement chargés

([154]) Bigo (D.), *Polices en réseaux, Op. cit.*, p. 313.

([155]) *Débats parlementaires sur l'application des accords de Schengen, Op. cit.*, p. 1799.

([156]) Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine et séjour irrégulier d'étrangers en France*, par Philibert (J.-P.) & Sauvaigo (S.), enregistré à la Présidence le 9 avril 1996, n° 2699, 323 p.

([157]) Bigo (D.), *Polices en réseaux, Op. cit.*, p. 137.

des contrôles des vols à destination des Etats de l'Union Européenne ([158]).

Certains auteurs considèrent d'ailleurs que ces mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures sont tellement strictes qu'elle créent une « Europe forteresse ». Monsieur Carlier, avocat et maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain, constate d'une façon imagée qu'« il y a un illogisme dans le droit international qui reconnaît le droit à émigrer, à quitter son pays, mais pas à entrer dans un autre, c'est le pas suspendu de la cigogne : on peut tendre la jambe, pas poser le pied » ([159]). Monsieur Bigo, dans son excellent article « Du discours sur la menace et ses ambiguïtés » ([160]), montre ... « les ambiguïtés, voire même les dangers qu'un discours trop unificateur sur la menace peut produire, ce qui ne signifie pas que les menaces n'existent pas mais qu'il faut dans ce domaine s'en tenir à des analyses précises et éviter les globalisations ». Dans son dernier ouvrage, Monsieur Bigo développe une théorie qui réfute le prétendu « *continuum de menaces* reliant terrorisme, drogue, criminalité organisée, mafia, filière et passeurs, immigrants illégaux, immigration et demandeurs d'asile, *transférant l'illégitimité* des premiers vers les seconds » ([161]). Il refuse d'ailleurs le lien entre libre circulation et mesures compensatoires nécessaires à son application et montre qu'il y a deux problèmes avec des logiques différentes. D'après lui, [...] « le problème central que ces textes cherchent à résoudre n'est pas la coordination européenne de la lutte antiterroriste ou de la lutte contre la drogue et la criminalité, ni même le déficit de sécurité, mais l'immigration clandestine et l'afflux de réfugiés vers l'Europe, que le principe de libre circulation est censé favoriser par la diminution des contrôles aux frontières intérieures. C'est cette inquiétude majeure qui fait réagir les autorités policières, quand bien même le discours se focalise sur le terrorisme

([158]) Conseil de l'Union Européenne, « Position commune du 25 octobre 1996 définie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point a) du traité sur l'Union Européenne, relative aux missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière », *J.O.C.E.*, n° L 281, pp. 1-2.

([159]) VANDEMEULEBROUCKE (M.), « La libre circulation et espace Schengen : 'le pas suspendu de la cigogne' », *Le Soir* du 21/11/95.

([160]) En italique dans le texte. BIGO (D.), « Du discours sur la menace et ses ambiguïtés », *Cahiers de la Sécurité Intérieure, Op. cit.*

([161]) BIGO (D.), *Polices en réseaux, Op. cit.*, p. 263.

ou la drogue » ([162]). Nous évoquerons à nouveau les points de vue originaux et intéressants de Monsieur Bigo dans le second chapitre.

Néanmoins la majorité de la doctrine s'entend sur la nécessité de mettre en place de telles mesures compensatoires même si le contenu de ces dernières ne fait pas l'unanimité. Ces mesures compensatoires sont de différentes natures mais une des plus significative est le nécessaire développement de la coopération policière.

La vague d'attentats terroristes dans les années 1970 ainsi que le développement d'une criminalité transfrontalière ont également été des facteurs de stimulation pour la coopération en matière de sécurité intérieure. D'ailleurs, le Royaume-Uni estime que la coopération policière entre les Etats européens ne devrait pas être considérée comme une mesure compensatoire à la libre circulation des personnes mais devrait être perçue comme un but en soi pour mieux lutter contre la criminalité transfrontalière ([163]). Ce point de vue s'explique par le fait que le Royaume-Uni est opposé à la suppression des contrôles aux frontières intérieures mais tient néanmoins à coopérer dans le domaine de la sécurité intérieure. Nous allons donc étudier dans le chapitre suivant la seconde cause de la coopération policière qui est le développement de la criminalité transfrontalière.

([162]) Bigo (D.), *L'Europe des policiers et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, pp. 29-30.

([163]) House of Common, *Report of the Home Affairs Committee on Practical police Co-operation in the European Community*, Session 1989-90, p. 13.

CHAPITRE II

LA CRIMINALITÉ TRANSFRONTALIÈRE

La criminalité est devenue un sujet de préoccupation politique pour les Etats européens et, d'inquiétude pour les populations. Nombre de gouvernements, ont désormais à faire face non seulement à une criminalité nationale importante mais aussi à une criminalité transnationale en pleine évolution. Ce nouveau type de criminalité oblige les systèmes traditionnels de police et de justice à rechercher des voies appropriées au contrôle de la délinquance.

A l'origine de la coopération entre les forces de police en Europe, l'enjeu était de préparer une riposte institutionnelle commune face à la menace terroriste et au développement de la criminalité transfrontalière. Les mafias nationales et les groupes terroristes ont, avant tout le monde, mis en pratique les principes de la libre circulation en Europe.

Avant d'analyser les différentes formes de criminalité internationale (Section II), nous étudierons quelques données chiffrées sur l'augmentation de la criminalité transfrontalière en général (Section I).

Section Ire. – L'augmentation de la criminalité transfrontalière

Il semblerait que la criminalité transfrontalière ait connu un certain essor ces dernières années. Il faut pourtant d'abord s'entendre sur la définition de la criminalité transfrontalière qui n'est pas si évidente qu'elle n'y parait. Son importance donne également lieu à discussion. Nous traiterons donc successivement la notion de criminalité transfrontalière (§ 1), le niveau de cette dernière (§ 2) et les causes de son augmentation (§ 3).

§ 1er. – *Réflexion sur la notion de criminalité transfrontalière*

Existe-t-il des « crimes internationaux » ? En 1966, Népote, Secrétaire général d'Interpol, répondait négativement à la question, observant : qu'« il n'y a pas de Code pénal international définissant les actes qui pourraient être considérés comme tels ». Il ajoutait que « les lois des différents pays n'ont de validité que dans les limites géographiques des dits pays », en dépit des efforts tendant à faire considérer comme « crimes universels » certaines activités visées par des conventions internationales ([1]). Au sens propre du terme, seules les infractions qui violent le droit des gens constituent une forme de criminalité internationale, comme par exemple les crimes de guerre ou les crimes contre l'Humanité.

Néanmoins il existe certaines formes de criminalité qui présentent un caractère international. Les unes sont internationales par « nature » et les autres le sont consécutivement à des circonstances de fait ([2]).

– Certaines formes de criminalité ont un caractère international par « nature ». Quelques incriminations à raison même de leurs éléments constitutifs présentent un caractère international. Ainsi en est-il des intelligences avec une puissance étrangère (article 70 du Code pénal français), de la trahison (article 71) ou de l'espionnage (article 72).

– D'autres formes de criminalité ont un caractère international car elles ont une incidence internationale soit du fait des actes commis, soit en raison de la personnalité ou de la conduite de son auteur ou de ses complices. Le franchissement de la frontière est un élément essentiel de la criminalité internationale : soit c'est la personne qui la franchit, soit c'est le bien ou encore les idées. C'est le cas dans les situations suivantes :

- lorsqu'un malfaiteur ayant commis une infraction dans un pays a pris la fuite et s'est rendu dans un autre pays ;
- lorsqu'un malfaiteur a transféré à l'étranger le produit de son infraction ou les objets ayant servi à les commettre ;
- lorsqu'un malfaiteur a perpétré dans différents pays les éléments d'une infraction consommée dans un autre pays.

([1]) Conférence au *National Police College* de Grande-Bretagne, déc. 1966.

([2]) MONTREUIL (J.), « Organisation internationale de police criminelle (Interpol) », *Juris-Classeurs Droit international*, Fasc. 405-C-1, pp. 4-5.

A titre d'exemple, l'O.I.P.C.-Interpol ([3]) considère comme internationale toute affaire de trafic illicite de stupéfiants, quelle ait ou non donné lieu à saisie ou arrestation, dans laquelle :

« – on sait que la drogue a traversé une frontière nationale (...) ;
– la drogue était destinée à un autre pays ;
– une ou plusieurs des personnes impliquées sont des ressortissants d'un pays étranger ;
– la quantité de la drogue est telle qu'il est probable qu'elle était destinée à être frauduleusement exportée ;
– la drogue en raison de sa nature, doit provenir d'un pays étranger (...) » ([4]).

Il serait plus opportun de qualifier cette criminalité à influence internationale « criminalité transfrontalière » car elle n'est pas réprimée directement par le droit international. Ces infractions sont réprimées selon le droit du pays dans lequel elles ont été commises mais du fait de leur caractère transfrontalier plusieurs Etats peuvent être concernés. Pour qu'un acte antisocial soit considéré comme criminel, il faut qu'il soit assorti par la loi d'une incrimination et d'une sanction pénale. C'est ce qui résulte des adages « *Nullum crimen sine lege* » et « *Nulla poena sine lege* » (« Pas de crime sans loi » et « Pas de peine sans loi »). Or il n'y a pas de loi pénale internationale.

Cette criminalité transfrontalière est en pleine évolution, il est donc intéressant de se pencher un instant sur des données chiffrées afin d'en saisir l'ampleur.

§ 2. – *Le niveau de la criminalité transfrontalière en Europe*

La criminalité est difficile à recenser car comme tout ce qui est illégal, on ne voit que la partie émergée de l'iceberg, ainsi le rappelle justement Madame Sullerot : « Par définition, les pratiques illicites cherchent à échapper au regard de la société. Leur fréquence et les caractéristiques de leurs évolutions ne peuvent donc donner lieu à aucune estimation quantitative fiable et exhaustive » ([5]).

([3]) Organisation Internationale de la Police Criminelle – Interpol.
([4]) Annexe A, Instr. O.I.C.P. relative à la coopération internationale dans la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants.
([5]) Sullerot (E.), « Les problèmes posés par la toxicomanie », *Rapport au Conseil économique et social*, Paris, Journaux officiels, 1989, pp. 9-10.

Cependant les criminologues se sont depuis longtemps intéressés aux différentes statistiques sur la criminalité, ceci malgré les nombreuses objections faites selon lesquelles, les statistiques officielles ne sauraient donner une idée valable de la réalité criminelle ([6]). Il existe différentes méthodes de recensement du niveau de la criminalité en général. Par contre il n'y a que très peu de statistiques spécifiques à la criminalité transfrontalière.

Nous nous pencherons dans un premier temps sur le niveau de la criminalité dans les différents pays européens (A) puis nous essaierons de quantifier l'augmentation de la criminalité transfrontalière en tant que telle (B).

A. – L'augmentation de la criminalité dans les pays européens

Afin de donner un chiffre marquant on peut noter qu'en France la criminalité a été multipliée par près de sept en quarante cinq ans (entre 1950 et 1994) ([7]). Il est néanmoins intéressant de se pencher sur des données concernant différents pays européens.

Les comparaisons du crime dans différents pays sont généralement fondées sur les infractions enregistrées par la police, et ce malgré le fait qu'elles peuvent donner des résultats non fiables du fait des différences en matière de définition des infractions, d'enregistrement par la police et de niveau de dénonciation par les victimes ([8]). Afin de donner une autre mesure de la criminalité dans différents pays, un sondage international de victimisation a été mis en œuvre. Un même questionnaire ainsi qu'une même méthodologie standardisée ont été utilisés en 1989 et en 1992 dans vingt pays industrialisés ([9]). Néanmoins nous étudierons ici principalement les données policières.

Une étude sur les évolutions de la criminalité et de la délinquance dans les douze pays de la C.E.E. a été effectuée par le Ministère de l'Intérieur à partir des éléments d'information fournis par les pays

([6]) Cusson (M.), *Croissance et décroissance du crime*, P.U.F., Paris, 1990, pp. 14-26.

([7]) Ministère de l'Intérieur, *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1994 par les services de police et de gendarmerie d'après les statistiques de la Police Judiciaire*, Paris, Documentation Française, 1995, p. 31.

([8]) Anderson (M.) et al., *Policing the European Union*, Londres, Clarendon, 1995, pp. 15 et s.

([9]) Mayhew (P.) et van Dijk (J.J.M.), « Le sondage international de victimisation : Quelques résultats marquants obtenus dans vingt pays industrialisés », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, juillet-septembre 1995, pp. 259-277.

concernés à l'Organisation Internationale de la Police Criminelle (Interpol) ([10]). Dans la plupart des pays européens la même tendance a pu être décelée entre 1990 et 1994 : l'augmentation de la criminalité. Pour cette période, un certain nombre de pays présente une croissance criminelle assez importante. C'est le cas de l'Allemagne du fait de la réunification avec une augmentation de 46 % ainsi que de la Belgique de 75 %. Le Portugal, le Luxembourg et la France ont connu une augmentation plus raisonnable de leur criminalité, d'environ 20 %. C'est également le cas des autres pays mais dans une moindre mesure (plus ou moins 12 %). Seules l'Espagne, la Suède et la Finlande font exception à la tendance avec une baisse de leur criminalité.

L'étude des différentes catégories d'infractions permet d'observer des variations d'évolution suivant les pays. Par exemple, en France, deux grandes tendances ont été constatées depuis la deuxième guerre mondiale : une relative stabilité des homicides, des atteintes aux mœurs, et des infractions contre la plupart des réglementations mais une explosion des vols, des infractions à la législation sur les stupéfiants et des dégradations. Ces grandes tendances ne se retrouvent pas dans tous les Etats européens. Par contre ce qui est commun aux différents pays c'est l'internationalisation de la criminalité.

B. – L'augmentation de la criminalité transfrontalière

La fuite des criminels à l'étranger est connue depuis l'Antiquité, Oreste après son matricide, tourmenté par les Erinnyes, s'enfuit à Athènes où il est absous par l'Aréopage. Depuis longtemps existent des crimes internationaux : piraterie, contrebande, pillages ... Cependant, cette forme de criminalité s'est développée avec le temps du fait, entre autres, des moyens de communication.

Il est très difficile de quantifier la criminalité transfrontalière car elle n'est pas traitée en tant que telle par une autorité supranationale. Les crimes qui la composent sont, en effet, constatés et jugés par les autorités nationales sans mention particulière pour les signa-

([10]) Ministère de l'Intérieur, *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1995 par les services de police et de gendarmerie d'après les statistiques de la Police Judiciaire*, Paris, Documentation Française, 1996, pp. 34-42.

ler. Il y a néanmoins un moyen de saisir l'ampleur de la criminalité transfrontalière, c'est en étudiant les statistiques sur l'extradition.

L'extradition est « la remise par un Etat d'un individu se trouvant sur son territoire, à un autre Etat qui le réclame dans l'exercice de sa compétence pénale, afin de le juger ou de lui faire subir une peine » ([11]). Le Bureau Central National français de l'O.I.C.P.-Interpol établit des statistiques sur les extraditions demandées aux autorités étrangères au B.C.N. français et sur les demandes françaises aux B.C.N. étrangers ([12]). Globalement, le nombre de dossiers relatifs à des demandes d'extradition provisoires traitées par le B.C.N. France a été en 1994 de 334 soit 19 % de plus que l'année d'avant (280). Les affaires peuvent être classées par catégories d'infraction : 48 % d'entre elles concernent la délinquance organisée (vols qualifiés, trafics de stupéfiants, escroquerie ...), 15 % concernent les atteintes aux personnes (homicides, viols ...) et 37 % ont d'autres motifs pour objet.

Mais toutes les infractions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'extradition. Seules celles ayant un certain niveau de gravité peuvent donner lieu à extradition. En outre, les conventions excluent généralement de l'extradition les actes de nature politique, militaire ou parfois fiscale. Ces chiffres n'illustrent donc qu'imparfaitement la réalité. Depuis la seconde guerre mondiale, à défaut de statistiques de la criminalité internationale, un indice de la tendance peut être fourni par les comptes-rendus d'activité du Secrétariat général d'Interpol aux assemblées générales. Ils relatent le nombre d'affaires traitées qui reflètent à la fois le volume de la délinquance et l'intensité de la coopération. Le nombre d'affaires enregistrées s'est accru considérablement depuis cette époque.

Il est néanmoins déplorable qu'aucune donnée sur le niveau de la criminalité transfrontalière en Europe ne soit disponible. De telles statistiques seraient d'un grand usage aussi bien pour les forces de police, que pour les hommes politiques et les chercheurs. Ce sera d'ailleurs une des compétences d'Europol, tel que prévu par la Convention de 1995, d'effectuer des analyses stratégiques de cette sorte afin de mieux cerner l'ampleur de ces problèmes et d'en éclaircir les causes.

([11]) Chauvy (Y.), *L'extradition*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais-je », 1981, p. 3.
([12]) Cf. document du Ministère de l'Intérieur, *Op. cit.*

§ 3. – *Les causes de l'augmentation de la criminalité transfrontalière*

La criminalité évolue et ses tendances suivent les transformations qui affectent les sociétés, à la fois dans le temps et dans l'espace. C'est là une conséquence logique car, la criminalité est un sous-produit inévitable de toute société. Pour trouver les causes de l'augmentation de la criminalité internationale, il est donc nécessaire de prendre en compte les changements intervenus dans le monde au cours des dernières décennies et plus précisément en Europe. Mentionnons, à titre d'exemple, le déséquilibre démographique, l'incertitude économique et monétaire, les distorsions entre nations riches et nations pauvres ... ([13])

Trois facteurs ont certainement eu une influence plus importante dans l'évolution de la criminalité transfrontalière en Europe : le développement des moyens de communication (A), l'accroissement de la mobilité des personnes, des biens et des capitaux (B) et enfin la chute du rideau de fer (C). Il ne faut pas non plus oublier que la hausse de la criminalité en général affecte également le niveau de la criminalité transfrontalière.

A. – Le développement des moyens de communication

En un siècle la planète a considérablement « rétréci » dans le temps et dans l'espace grâce aux moyens de communication. En effet, Grenoble n'est plus qu'à trois heures de train de Paris, Berlin à une heure d'avion et New York à trois heures de Concorde ... Ce phénomène est dû au développement des multiples moyens de transport mais aussi à la sophistication d'autres moyens de communication tels que le téléphone, le fax ou les autoroutes de l'information. Il est dorénavant possible d'envoyer des documents d'un bout à l'autre de la planète en temps réel. Ces progrès scientifiques, qui bénéficient à toute la communauté, sont évidemment utilisés par les criminels, ainsi que par les forces de police !

La rapidité nouvelle des transports et la facilité des transferts d'argent, avec la mondialisation du commerce et des activités, ont engendré une internationalisation de la criminalité. Or durant la

([13]) Picca (G.), « Aspects internationaux de l'évolution de la criminalité », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1994, p. 145.

plus grande partie de l'histoire de l'humanité, la criminalité a été généralement limitée, du seul fait des contraintes de communication. Le monde actuel est donc caractérisé par l'internationalisation de la communication et des échanges. Il n'est plus possible de parler uniquement d'un problème local sans le rattacher à une situation plus générale, car toute situation locale s'inscrit dans un système plus vaste, voire mondial. C'est ce qu'appelle Monsieur Mueller la « globalisation de la vie sur Terre » ([14]).

Ces moyens de communication sophistiqués permettent aux personnes, aux biens et aux capitaux d'être plus mobiles. Cette mobilité est accrue en Europe par la libre circulation de ces derniers.

B. – L'accroissement de la mobilité

Une plus grande mobilité des biens (1), des capitaux et surtout des personnes (2) a eu pour effet pervers de faciliter la criminalité transfrontalière.

1. *Les incidences de la libre circulation des marchandises sur la criminalité*

Une des motivations concernant l'établissement d'un marché intérieur est d'alléger les restrictions aux échanges et au commerce. On aurait tort de croire que la loi du marché ne s'applique pas également aux activités criminelles. La libre circulation des marchandises a un certain nombre de conséquences sur la criminalité en Europe, plus particulièrement sur les vols d'automobiles et d'objets d'art.

Les objets de valeur qui sont facilement transportables courent le risque d'être volés dans un pays et d'être rapidement transportés dans un autre afin d'y être revendus. Le criminel n'est plus poursuivi par les mêmes forces de police et change de juridiction diminuant ainsi les chances d'être arrêté et jugé. Les automobiles font partie des objets les plus facilement transportables. Le vol d'auto-

([14]) MUELLER (G.O.W.), « Globalization of Life on Earth, of Crime and of Crime Prevention : An Essay on how to Deal with Major Criminals who Threaten the Continued Existence of Humankind » dans ESER (A.) and LAGODNY (P.), *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law*, Freiburg in Breisgau, Documentation of an International Work, 1991, pp. 351-368.

mobile prend à l'évidence une dimension internationale. Par exemple, Monsieur Benyon précise dans son ouvrage sur la coopération policière en Europe ([15]), qu'en Allemagne entre 1990 et 1991 il y a eu une augmentation de 45 % des véhicules à moteur volés, en 1992 il y a eu 173 000 vols. Seulement un quart de ces véhicules a été retrouvé. Il ajoute qu'une enquête faite par l'« Association des Assureurs Britanniques » ([16]) et par leurs collègues dans huit autres pays européens a révélé que l'Allemagne, la Suisse et le Royaume-Uni semblent être des exportateurs de véhicules volés. Par contre, l'Italie, et l'Espagne seraient des pays importateurs. Une grande partie des véhicules volés transite par certains pays européens avant de parvenir à leur destination finale en dehors de l'Europe.

Ceci n'est qu'un exemple des répercussions de la libre circulation des marchandises sur la criminalité transfrontalière. Un deuxième aspect du problème doit ici être mentionné, c'est celui des vols d'œuvres d'art.

Le trafic de biens culturels au sein de la l'Union Européenne est un problème inquiétant d'autant plus qu'il est souvent lié à d'autres formes de criminalité organisée à caractère international. Jusqu'à la réalisation du Marché unique le 1er janvier 1993, les mouvements de biens culturels n'étaient soumis à aucune régulation harmonisée sur le plan communautaire ce qui facilitait le trafic. Néanmoins certains cas de vols d'œuvres d'art étaient connus et réprimés grâce à une concertation entre les forces de police ([17]). En 1991, un trafiquant londonien a été arrêté en Italie en possession d'objets volés, ceci grâce à la coopération entre la police britannique et la « Carabinieri » italienne ([18]).

Dans le nouveau cadre de l'Europe sans frontières intérieures, il est très vite apparu nécessaire d'harmoniser certaines législations nationales et de prendre des mesures communes à l'égard des pays tiers, de manière à éviter des détournements de trafic au détriment des pays les plus protecteurs. Cette harmonisation s'est faite au moyen d'un Règlement et d'une Directive communautaires. Le

([15]) BENYON (J.) et al., *Police Co-operation in Europe, An Investigation*, Leicester, C.S.P.O., 1994.

([16]) Association of British Insurers.

([17]) RAVILLARD (P.), « La coopération en matière de lutte contre le trafic de biens culturels au sein de l'Union Européenne », *Revue Internationale de Police Criminelle*, août 1994, pp. 74-18.

([18]) *The Times*, 11 avril 1991.

Règlement ([19]), qui est entré en vigueur au début de l'année 1993, vise à assurer un contrôle uniforme des exportations de biens culturels aux frontières extérieures de l'Union Européenne au moyen d'un régime de licence à l'exportation. La Directive ([20]) met en place une procédure spécifique permettant aux Etats membres d'obtenir la restitution des biens culturels qui ont quitté leur territoire illicitement.

Afin de compenser la suppression des frontières intérieures, il convient également de prévoir des mécanismes visant à renforcer l'assistance mutuelle entre les Etats membres et la collaboration entre ceux-ci. Ainsi la libre circulation des marchandises a-t-elle eu un impact néfaste sur la criminalité transfrontalière, mais cette augmentation des opportunités pour les criminels est compensée par des efforts de coopération comme on vient de le voir en ce qui concerne le trafic des biens culturels. L'instauration de la libre circulation des personnes a également eu une influence sur certaines formes de criminalité transfrontalière.

2. *La mobilité des personnes*

Cette nouvelle mobilité des personnes, grâce aux meilleurs moyens de transport, rend les tâches policières plus difficiles et facilite donc du même coup la criminalité transfrontalière. D'après Madame Costa-Lascoux, cent trente six millions de personnes sont entrées en France en 1996 et plus de soixante mille autorisations de séjour de plus de trois mois ont été délivrées ([21]). Au sein de l'Europe, la libre circulation est susceptible de compliquer les contrôles de police. Mais les contrôles frontaliers ne sont pas une garantie infaillible, à moins que le territoire ne soit totalement fermé comme c'était le cas à l'époque du « rideau de fer ». D'autres régions du monde connaissent la conséquence de la mobilité des personnes et la difficulté d'en maîtriser les effets pervers, alors même que les contrôles aux frontières ne sont pas supprimés. On citera ainsi à titre d'exemple les frontières entre la Hongrie, la Roumanie et l'ex-R.D.A., celles entre l'Espagne et le Maroc ou encore celles séparant les Etats-Unis du Mexique. Les mouvements de populations s'ac-

([19]) Règlement C.E.E. n° 3911/92, *J.O.C.E.*, n° L 395 du 31/12/1992, p. 1.
([20]) Directive 93/7/C.E.E., *J.O.C.E.*, n° L 74 du 27/03/1993, p. 74.
([21]) Lors du Colloque « Liberté, Justice, Sécurité des personnes vers la création d'un espace européen », le 8/12/97 au Sénat.

compagnent de marginalisation et de délinquance, car il s'agit généralement de quitter des régions au niveau de vie très bas pour des régions plus riches. L'ouverture des frontières à l'Est est à l'origine d'un accroissement considérable de la délinquance au sein des nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est.

C. – L'ouverture à l'Est

L'effondrement des régimes communistes a révélé de sérieux problèmes de contrôle de la criminalité qui est en forte augmentation. Ceci est dû à la situation de crise liée à l'inefficacité économique, à la chute du niveau de vie et à la dislocation du tissu social.

Il est difficile de comparer correctement le niveau de la criminalité avant et après la chute des régimes communistes, parce que ces régimes étaient peu disposés à admettre l'existence de problèmes sociaux. En effet, les anciens clichés idéologiques considéraient la criminalité comme une sorte d'indicateur de la prospérité sociale générale ou des troubles sociaux. Conformément à cette approche, la hausse constante de la criminalité était attribuée au capitalisme, alors que sa diminution régulière était attribuée au « socialisme » avec une perspective de disparition pure et simple avec le communisme. Il est cependant certain que l'ouverture des frontières entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest a accru le nombre des crimes aux implications internationales. De plus, l'ouverture économique et la mise en place de nouvelles lois destinées à promouvoir une économie de marché ont engendré de graves problèmes intérieurs.

Pour commencer par une donnée impressionnante, notons que de 1976 à 1993, le nombre de crimes a augmenté en Russie de 239 % ([22]). Le taux de croissance le plus rapide des crimes a été enregistré en 1989 (32,2 %) et 1992 (27,3 %). La police de Moscou a signalé, en octobre 1990, une augmentation de 40 % du taux de criminalité par rapport aux années précédentes. Selon le chef de la police de Varsovie, les taux de criminalité en Pologne ont quasiment doublé en 1990 ([23]). La foi sereine (fondée sur l'absence d'information) dans le fait que la flambée du crime et la vague de

([22]) MIKHAILOVSKAYA (I.), « La criminalité dans la Russie post-totalitaire », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, juillet-septembre 1995, pp. 277-293.

([23]) ANDERSON (M.), « La coopération des polices avec l'Europe de l'Est dans le cadre de la Communauté Européenne », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14, 1993.

cruauté étaient manifestement des phénomènes étrangers a cédé la place à l'inquiétude, à l'angoisse et à la peur.

Les problèmes quotidiens de ravitaillement ont un impact considérable sur le crime organisé. Il existe, en effet, deux marchés parallèles. Le premier, appelé le « marché noir », est totalement illégal et couvre principalement des objets volés, les monnaies étrangères, la pornographie et la drogue. Le second, le « marché gris », fournit des biens et des services à des prix libres contrairement aux marchés d'Etat. Le développement de cette économie souterraine est très néfaste à l'assainissement économique de ces pays. Or ce problème est fort difficile à maîtriser. Un domaine également préoccupant pour les gouvernements, comme pour les autorités policières, est celui du trafic de drogue et du blanchiment de l'argent de la drogue. Sur les mille nouvelles banques que compte, approximativement, la Russie, deux tiers sont probablement financées ou fortement contrôlées par des criminels. Des rapports montrent qu'à Prague le problème est très important du fait d'un besoin urgent de capitaux. Ceci est exacerbé par la fragilité des systèmes bancaires, commerciaux et policiers qui sont vulnérables à la corruption par le crime organisé ([24]). De l'Agenda 2000 de la Commission, il ressort que tous les Etats candidats à l'adhésion sont confrontés à la criminalité organisée. De plus certains Etats, du fait de leur situation géographique, risquent d'importer des problèmes à partir des pays voisins ([25]).

Certains observateurs occidentaux craignent qu'une immigration massive ne déplace les criminels est-européens vers l'Europe de l'Ouest. En effet, la grande disparité de richesse entre les pays de l'Est et de l'Ouest fait de ces derniers la cible des criminels venus de l'Est. Les deux parties du continent européen ont donc tout à gagner à ce que l'Europe de l'Ouest apporte conseil et assistance en matière policière à l'Europe de l'Est. Les mouvements de population de l'Est vers l'Ouest nécessitent une réponse adaptée de la part des pays de l'Union Européenne afin de donner l'assurance aux citoyens que le maintien de l'ordre sera assuré aux frontières extérieures et afin d'empêcher que les réseaux du crime organisé ne

([24]) Bienkowska (E.), « Crime in Eastern Europe », dans Heidensohn (F.) & Farell (M.), *Crime in Europe*, Londres, Routledge, 1991, p. 43-54.

([25]) Parlement européen, *Rapport sur le programme d'action relatif à la criminalité organisée*, fait par Cederschiöld (C.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-333/97 du 29/10/97, p. 22.

s'installent dans les communautés d'immigrants. A cela il faut ajouter le problème de l'adhésion prochaine à l'U.E. d'un certain nombre de ces pays de l'Europe centrale et orientale. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la plus part d'entre eux souffre des conséquences néfastes de la criminalité organisée. Les Etats de l'Union Européenne tiennent à ce que les Etats candidats à l'adhésion atteignent un niveau de lutte contre ce fléau comparable à celui des Etats membres de l'U.E. ([26]). Une coopération étroite entre ces derniers les P.E.C.O. est donc indispensable ([27]).

Que ce soit en Europe de l'Est ou au sein de l'Union Européenne, la criminalité transfrontalière est donc en plein essor. Nous avons montré quelles étaient les principales raisons de l'augmentation de la criminalité transfrontalière, nous allons maintenant illustrer cette criminalité qui ne respecte pas les frontières.

Section II. – Les différentes formes de criminalité transfrontalière

L'une des formes les plus préoccupantes de la criminalité transfrontalière est la criminalité organisée. Elle représente selon les Nations Unies « l'un des plus redoutables défis que la collectivité mondiale ait à relever ». En effet, cette dernière tend à s'internationaliser en rendant du même coup la lutte contre celle-ci d'autant plus dure. Par criminalité organisée, l'opinion publique entend le plus souvent le banditisme structuré à l'échelle internationale ([28]). Les organisations les plus connues sont la Mafia sicilienne ([29]), la Camorra napolitaine, les Triades chinoises, les Yakuzas japonaises, les Cartels de la drogue colombiens et mexicains mais il en existe bien d'autres en Russie ou encore en Europe de l'Est. Pourtant il n'existe pas de définition juridique partagée de ce phénomène ([30]).

([26]) Conseil de l'Union européenne, Programme d'action relatif à la criminalité organisée adopté le 28 avril 1997, *J.O.C.E.*, n° C 251 du 15/08/97, p. 8.

([27]) Le programme d'action relatif à la criminalité prévoit, à cet effet, la définition de pactes de pré-adhésion sur la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée prévoyant une coopération immédiate avec cesdits pays.

([28]) Parlement européen, *Rapport sur les activités criminelles en Europe*, fait par Salisch (H.) & Speroni (F.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0033/94 du 27 janvier 1994, p. 9.

([29]) Marruzzo (F.), « Les organisations de type mafieux à l'horizon 2000 », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1997, pp. 221-232.

([30]) Marion (W.) & Manzanares (F.), « La criminalité organisée », *La Lettre de l'I.H.E.S.I.*, n° 15, 1996, pp. 3-6.

D'après Interpol, le crime organisé est « toute organisation ou tout groupement de personnes se livrant à une activité illicite continue dont le premier but est de réaliser des profits sans soucis des frontières nationales » ([31]). Le décalage est là évident entre l'acte et l'auteur. La criminalité organisée se réfère à l'auteur de l'acte et non à l'acte lui même. Or le droit pénal incrimine l'acte et non l'auteur. Le crime organisé peut donc avoir différents objets : le trafic de drogue, le terrorisme, la corruption, le commerce illicite d'armes ... Pourtant ce qui constitue la menace pour l'ordre social ce ne sont pas les actes illicites pris séparément mais le fait qu'ils soient l'œuvre d'une organisation criminelle organisée. La définition d'Interpol ne permet pas en soit de déterminer ce qu'est une organisation criminelle. D'après le Professeur Cusson, les organisations criminelles se distinguent par sept caractéristiques : une structure pyramidale et un pouvoir central ; des règles contraignantes ; des criminels professionnels ; une organisation méthodique des opérations ; la monopolisation ; le recours systématique à la violence et enfin la puissance et la menace qu'elle fait peser sur nos démocraties ([32]).

La lutte contre la criminalité organisée est indispensable et elle ne peut être effective qu'au niveau international. Le Conseil européen d'Amsterdam a d'ailleurs adopté un plan d'action relatif à la criminalité organisée qui avait été rédigé par un groupe d'experts ([33]). Ce programme d'actions contient des recommandations concrètes accompagnées d'un calendrier réaliste des actions à mener ([34]). Pourtant seuls les délits et crimes pris isolément peuvent être réprimés, non l'activité de l'organisation criminelle en tant que telle. Afin de remédier à cette lacune de la répression, le programme

([31]) Colloque sur la criminalité organisée ayant eu lieu à Saint-Cloud, du 16 au 19 mai 1988.

([32]) Cusson (M.), « La notion de crime organisé », Colloque organisé par l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie, *Criminalité organisée et ordre dans la société*, Aix-en-Provence, 5, 6 et 7 juin 1996, Presses universitaires d'Aix-Marseilles, 1997, p. 29.

([33]) Conseil de l'Union Européenne, Programme d'action relatif à la criminalité organisée adopté le 28 avril 1997, *J.O.C.E.*, n° C 251 du 15/08/97, pp. 1-17.

Margue (T.-L.), « La coopération européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le caontexte du traité d'Amsterdam », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1997, pp. 89-117.

([34]) Nous avons choisi d'aborder la criminalité transfrontalière sous son aspect matériel et non personnel. Nous décrirons les différentes formes de criminalité transfrontalière sans distinguer celles qui ont pour auteurs des individus de celles qui sont le fruit de la criminalité organisée. Or il semblerait que l'Union Européenne favorise une approche plus ciblée en se penchant sur le problème de la criminalité organisée en tant que tel. Le programme d'action tend à appréhender l'ensemble des problèmes relatifs à la lutte contre la criminalité transfrontalière à travers le prisme de la criminalité organisée.

d'action recommande aux Etats de réfléchir à la possibilité d'incriminer la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres de l'Union Européenne ([35]).

Pour notre part, nous n'étudierons pas le crime organisé en tant que tel, mais nous nous pencherons sur les différentes facettes que peut revêtir la criminalité transnationale. Néanmoins, les formes diverses de criminalité transnationale évoquées ci-après n'ont pas systématiquement comme auteurs des groupes structurés. Leur point en commun est leur caractère transfrontalier. Nous nous limiterons à étudier le terrorisme (§ 1), puis le trafic de drogue (§ 2) et enfin la criminalité financière (§ 3) sans prétendre étudier toutes les formes de criminalité transfrontalière.

§ 1[er]. – *Le terrorisme*

« Nous vivons avec le terrorisme. Chaque jour, un article de journal vient nous rappeler l'existence de ce fléau millénaire. Que ce soit en Grèce, lorsque la Perse s'apprêtait à lui livrer bataille ; au Moyen-Age en Italie, Guelfes et Gibelins alternaient batailles rangées et périodes de fausse paix (...) : c'est toujours du même syndrome politique qu'il s'agit » affirme le député européen Monsieur Lacaze dans un rapport sur le terrorisme ([36]).

Ce sont ces menaces terroristes tant internes qu'externes qui ont été un des facteurs de stimulation pour la coopération en matière de sécurité intérieure. Nous essaierons de définir le terrorisme (A) avant de montrer son ampleur (B). L'internationalisation de cette forme de criminalité nous amènera à nous pencher sur le rôle des frontières dans la prévention de ce fléau (C) et à dresser un aperçu des prémices de coopération en la matière (D).

([35]) Le Parlement européen vient de donner son avis sur un projet d'action commune relatif à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres*, fait par Orlando (L.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0355 du 20/11/97.

([36]) Parlement européen, *Rapport sur le terrorisme et sur son incidence sur la sécurité en Europe*, fait par Lacaze (J.) au nom de la commission des affaires étrangères et de la sécurité, A3-0058/94 du 2 février 1994, 19 p.

A. – Définition

Pour combattre un mal, il faut d'abord déterminer sa nature et ses origines. Or une des premières difficultés que crée le terrorisme est que c'est une notion difficile à cerner ([37]). Le substantif « terrorisme » est apparu pour la première fois dans le monde juridique lors de la Conférence internationale pour l'unification du droit pénal tenue à Bruxelles en 1930. Il a été défini à l'époque comme « l'emploi intentionnel et systématique de moyens de nature à provoquer la terreur en vue de parvenir à certaines fins » ([38]). Son origine étymologique vient, en effet, du substantif « terreur » ; cette terreur pouvant revêtir des formes très variées. Le terrorisme est dès lors « une des questions que tout le monde comprend et connaît à première vue, mais qui, si l'on en approfondit l'étude, se révèlent comme n'étant ni si simples ni si faciles que l'on croyait à prime abord », d'après l'expression d'Antoine Sottile ([39]).

La difficulté de définir le terrorisme relève de plusieurs facteurs. La notion de terrorisme est d'abord complexe parce qu'elle touche à la fois au droit pénal, au droit international, au droit public et à la science politique. De plus, le terrorisme présente des aspects subjectifs car il obéit à des critères politiques. Il s'ensuit que ce qui peut être un acte terroriste pour certains peut ne pas l'être pour d'autres. Il faut se souvenir que pendant l'occupation allemande au cours de la deuxième guerre mondiale, les résistants étaient traités comme des hors la loi, conformément aux lois de la guerre. Enfin le terrorisme a un caractère protéiforme. En effet, il n'existe pas un terrorisme mais des terrorismes avec une multitude de motivations différentes. C'est ce qui amène Monsieur Joxe à qualifier le terrorisme de concept « fourre-tout » ([40]).

Il semble néanmoins que certains auteurs donnent du terrorisme une définition tout à fait satisfaisante. C'est le cas de Monsieur Lacaze, député européen, qui dans son rapport sur le terrorisme donne cette définition : « le terrorisme politique est une forme d'ac-

([37]) Cartier (M.-E.), « Europe horizon 2000 : nouvelles menaces, nouveau terrorismes », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1997, pp. 208-212.

([38]) Levasseur (G.), *Les aspects répressifs du terrorisme international*, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Paris, Pedone, 1977, p. 62.

([39]) Sottile (A.), *Le terrorisme international*, Paris, Cours de l'Académie de droit international, 1938, pp. 91-92.

([40]) Joxe (A.), « Un concept fourre-tout : le terrorisme », *Le Monde diplomatique*, avril 1996, pp. 6-7.

tion basée sur l'emploi de la violence et de la menace. Il peut être le fait d'un homme isolé, mais résulte le plus fréquemment d'opérations menées par des groupes organisés. Il peut être employé de manière ponctuelle ou permanente. Il cache, derrière son idéologie, une philosophie que résume la formule : la fin justifie les moyens » ([41]). On peut également citer la définition de la Commission du droit international selon laquelle, « peut constituer un acte terroriste tout délit qui est commis par des individus ou des groupes recourant à la violence ou menaçant de l'utiliser et qui vise un pays, ses habitants ou ses institutions, pour plonger les pouvoirs publics, certains individus ou groupes, voire, d'une façon générale, l'opinion publique dans un climat de terreur » ([42]).

Le terrorisme, qui a toujours existé, a néanmoins pris une ampleur toute particulière ces trente dernières années et constitue une menace grave pour les Etats européens.

B. – L'évolution du terrorisme en Europe

Le terrorisme n'est pas une invention moderne mais il prend aujourd'hui en Europe des proportions inquiétantes. Entre 1945 et 1975, les terroristes se battaient surtout pour libérer les peuples opprimés par le joug colonial. Il y eut ensuite, jusqu'au milieu des années 1980, la lutte contre l'Etat capitaliste. La fin des années quatre-vingts fut marquée par l'irruption d'un terrorisme moyen-oriental, venu prolonger ou générer des querelles qui concernaient peu les Européens. Enfin, les années quatre-vingt-dix connaissent une vague terroriste de la part des islamistes fondamentalistes. Le terrorisme prend aujourd'hui une nouvelle forme. Il est devenu l'une des composantes majeures ([43]) de la guerre moderne. La plupart des conflits s'exprime, en effet, par des actes terroristes que ce soit en Israël, en Algérie, en Irlande ou en Inde.

([41]) Parlement européen, *Rapport sur le terrorisme et son incidence sur la sécurité en Europe*, *Op. cit.*

([42]) ELAGAB (O.), *International Law Documents Relating to Terrorism*, Londres, 1995, p. 3.

« *The unlawful use of force or violence, committed by a group(s) or two or more individuals, against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in futherhance of political or social objectives* ».

([43]) RAUFER (X.), « Nouvelles menaces, nouveaux terrorismes », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1997, pp. 213-220.

On distingue traditionnellement deux formes de terrorisme ([44]) : le terrorisme interne d'une part, qui s'exprime soit sous la forme idéologique (par exemple Action directe ou les Brigades rouges), soit sous la forme séparatiste (comme l'E.T.A. ([45]) ou l'I.R.A. ([46])) et le terrorisme international d'autre part. L'intensification de cette dernière forme de terrorisme rend illusoire toute sécurité internationale. L'ensemble de la communauté internationale est menacée parce que le terrorisme est devenu essentiellement international. Pour que le terrorisme soit international, il faut que, pour une raison ou pour une autre, plusieurs Etats soient concernés. Le caractère international du terrorisme peut provenir, par exemple, de la différence de nationalité de ses auteurs et de ses victimes, de la diversité des lieux où l'acte répréhensible a été commis, etc... Depuis Lockerbie en 1988 et l'attentat du World Trade Center en 1993, les Etats-Unis se sentent également concernés par ce fléau qui semblait les avoir épargnés jusqu'alors ([47]). A cette internationalisation du terrorisme doit correspondre l'internationalisation de sa répression. Des initiatives ont été prises au niveau international à cet effet, telles que la rencontre du G.7 à Halifax en 1995 et le sommet antiterroriste de Charm el-Cheikh en 1996 ([48]).

L'internationalisation du terrorisme ces dernières années nous amène à nous demander quelle est l'influence des contrôles frontaliers dans la prévention de ce fléau.

C. – L'influence des contrôles frontaliers

La question de savoir si les contrôles frontaliers ont un effet dissuasif sur les terroristes est encore aujourd'hui largement débattue. Le caractère souvent international de telles activités le laisse penser.

([44]) MARTIN (A.), *La coopération des polices en Europe pour 1993*, Mémoire fait sous la direction de M. Loubet del Bayle, Institut d'Etudes Poliques de Toulouse, 1991-1992, p. 28.

([45]) *Euskadita askatasuna*, Pays basque libéré.

([46]) *Irish Republican Army*.

([47]) Federal Bureau of Investigation, *Terrorisme in the United States*, Washington, US Department of Justice, 1994, 26 p.

([48]) Parlement européen, *Rapport sur la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union Européenne*, fait par Reding (V.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0368 du 13/11/96, 18 p.

Lors de la vague d'attentats terroristes en France pendant l'été 1995, le Président de la République française, Jacques Chirac, a décidé de maintenir les contrôles aux frontières au delà du 1er janvier 1996, soit la date prévue pour l'entrée en vigueur des Accords de Schengen pour la France, alors que les Accords de Schengen étaient pleinement effectifs entre les autres Etats signataires depuis le 1er juillet 1995. Il est vrai que les attentats terroristes avaient créé une situation particulière dans l'Hexagone, mais il semble que la volonté de Jacques Chirac de renvoyer *sine die* la libre circulation des personnes obéissait à d'autres motifs, un contrôle frontalier ayant rarement permis d'arrêter un terroriste. C'est d'ailleurs ce qu'a ressenti un certain nombre de nos voisins comme l'exprime Madame Némoz-Hervens : « La vague terroriste qui frappe la France ne devrait pas servir de prétexte au rétablissement d'une logique purement nationale. Ni le prétendu constat, suite à un premier renforcement du contrôle de ses propres frontières, d'une recrudescence du trafic de drogue provenant de pays voisins, ne peut servir à ce pays d'argument pour faire un bilan négatif de Schengen alors que les autres Etats signataires en tirent un bilan globalement positif. Comment ne pas non plus regretter d'entendre tel Président dire 'moi, je suis en charge de la sécurité de mon pays'. *Quid* de notre devenir commun et de la solidarité censée animée tous les responsables européens ! Quand cesseront donc les discours hypocrites pétris de démagogie sur l'insécurité et la violence qui nous assaillent ? »

Il y a, en effet, un certain nombre d'auteurs qui soutiennent que les contrôles aux frontières n'ont pas d'effet dissuasif sur les terroristes, ces derniers ayant les moyens de les détourner ([49]). Par contre, un des meilleurs moyens de lutter contre le terrorisme est l'échange d'informations.

La recherche, le recueil et l'analyse du renseignement sont des tâches indispensables de la police. Le renseignement acquis, enregistré et analysé au niveau national, doit être accessible dans les meilleures conditions aux autres Etats membres concernés. Les

([49]) House of Commons, *Seventh Report on Practical police Co-operation in the European Community*, 1990, p. 12.

succès contre les terroristes résultent plus souvent d'échange international d'informations que de mesures isolées de contrôles aux frontières. C'est le cas de l'arrestation en Suède au mois d'août 1995 d'un Algérien, Abdelkrim Deneche, suspecté d'avoir participé à l'attentat à la bombe commis à Paris quelques semaines auparavant. C'est cette nécessité d'échange de renseignements qui a amené les Etats européens à coopérer.

D. – Le début de coopération dans le domaine du terrorisme

Jusqu'aux années quatre-vingts, chaque gouvernement réagissait au terrorisme en fonction des motivations des organisations auxquelles il était confronté directement. Les logiques de souveraineté primaient sur les autres considérations.

A partir du milieu des années quatre-vingt, la situation s'est modifiée considérablement, avec la mise en évidence d'un euroterrorisme regroupant la RAF (Allemagne), Action Directe (France), les Cellules Communistes Combattantes (Belgique), les Brigades Rouges (Italie), le « 17 novembre » (Grèce) ... De plus différents Etats européens ont également été touchés par des organisations du Moyen-Orient qui agissaient sous le parrainage de certains Etats (Syrie, Iran, Libye ...). Ainsi en 1986, le réseau du Hezbollhah a-t-il frappé violemment le France. Des phénomènes voisins se sont produit en Belgique, en Italie, Grande-Bretagne, R.F.A., Espagne ... Les déclarations politiques se sont multipliées et les services de renseignement des différents pays occidentaux (Etats-Unis y compris) ont poussé plus loin les échanges d'informations et même certains actes de coopération ([50]).

Au niveau mondial, les échanges de renseignements se font en général par l'intermédiaire d'Interpol. Or Interpol est limité dans son action contre le terrorisme car le Statut de l'Organisation exclut de sa compétence les infractions politiques. Sur le plan régional, l'Europe offre un exemple de collaboration policière dès 1971 avec la création du Club de Berne réunissant les chefs de service de sécurité européens, du Club de Vienne qui associe les ministres de l'Intérieur français, autrichien, suisse, italien et allemand, et du groupe

([50]) LE JEUNE (P.), *La lutte internationale contre le terrorisme*, Paris, La Documentation Française, 1992, 68 p.

Trevi créé en décembre 1975. Les travaux de ce dernier ont permis d'établir un programme d'action très étendu, qui doit améliorer la répression du terrorisme, du trafic de stupéfiants et de la criminalité. Outre ces dispositifs policiers, le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe Occidentale ([51]) se proposent de créer, depuis 1986, un groupe européen de coordination de la lutte anti-terroriste ([52]).

La mobilisation contre le terrorisme a donc permis aux forces de police européennes de mettre en place certaines structures de coopération sans lesquelles leur lutte aurait été vaine. Il a de plus fallu organiser une certaine coopération judiciaire entre les Etats européens. Les exactions terroristes des années soixante-dix et quatre-vingts ont poussé les Etats à prendre conscience que l'identité des valeurs fondamentales permettait une confiance réciproque. Dès lors un certain nombre d'accords a été signé, aussi bien au niveau international qu'européen, pour incriminer le terrorisme et en faciliter la répression. C'est notamment en facilitant l'extradition des personnes accusées ou condamnées pour des actes de terrorisme et en facilitant l'entraide judiciaire que des progrès ont été accomplis ([53]). Le Conseil des ministres de l'Intérieur et de la Justice a d'ailleurs signé en 1996 une Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne qui prévoit la possibilité d'extrader des terroristes d'un Etat membre à l'autre ([54]). Elle énonce, en effet, qu'« aucune infraction ne peut être considérée par l'Etat membre requis comme infraction politique, un fait connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des motifs politiques » ([55]).

Ainsi, la lutte anti-terroriste en Europe a-t-elle été un facteur de coopération en matière de sécurité intérieure et de police. Néanmoins cela n'a pas été le seul facteur. En effet, la lutte contre le trafic de drogue a engendré une action concertée dès les années 1970.

([51]) U.E.O.

([52]) E.C.L.A.T.

([53]) Sur le plan régional, la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977.

Sow Sibide (A.), « L'internationalisation de la répression du terrorisme », *Les Petites Affiches*, 22 novembre 1991, n° 140, pp. 10-21.

([54]) Conseil de l'Union Européenne, « Acte du 27 septembre 1996 établissant la convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne », *J.O.C.E.*, n° C 313 du 23/10/96, p. 1.

([55]) Gautier (Y.), « La Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne », *Europe*, décembre 1996, pp. 1-3.

Le « trafic » de drogue signifie le commerce de ces substances interdites. C'est à ce niveau que la coopération policière est une nécessité.

§ 2. – *Le trafic de drogue*

« Le nombre de toxicomanes est en augmentation constante. Selon les estimations officielles, il varie dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne entre 1.5 et 2 millions de personnes » comme le précise Madame Guillaume ([56]). Depuis les années soixante-dix, la drogue a pris l'allure d'un nouveau fléau mondial face auquel la collaboration semble indispensable pour répondre à une menace communément admise. Nous étudierons successivement la définition (A) de ce problème puis son ampleur (B) et enfin les réactions au niveau européen (C).

A. – Définition

Qu'est-ce que la drogue et que signifie le trafic de drogue ? Afin de répondre à cette question il faut procéder en deux étapes : définir la drogue et le trafic de cette dernière.

Le substantif « drogue » signifie médicament. Mais en matière pénale la drogue se réfère aux substances dont l'utilisation, la culture et la distribution sont interdites. L'analyse étymologique du substantif « psychotrope » est également intéressante. Il vient du Grec, de *psyche* qui signifie âme et de *tropos* qui signifie mouvement. On utilise aussi fréquemment le terme de stupéfiant qui désigne une substance toxique agissant sur le système nerveux soit comme narcotique (qui fait dormir), soit comme euphorisant et dont l'usage abusif provoque des perturbations graves, physiques et mentales, et un état de dépendance et d'accoutumance ([57]). Le problème est que l'usage des stupéfiants n'est pas toujours interdit. Certaines substances sont licites, c'est à dire que leur utilisation et leur distribution est licite, d'autres sont illicites. Or la liste des substances illicites n'est pas la même selon les Etats, même au sein de l'Europe.

([56]) Comité économique et social, *Avis élaboré par Mme Guillaume sur la stratégie préventive contre l'abus des drogues*, 95/C 102/08, *J.O.C.E.*, n° C 102 du 24/04/95.

([57]) Définition du Petit Robert.

Il existe trois conventions de l'O.N.U. à ce propos. La première, la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 amendée en 1972, établit une liste des substances considérées comme des stupéfiants et en réglemente la production. La seconde, la Convention sur les substances psychotropes, date de 1971 et établit une liste de nouvelles substances qui sont également considérées comme des drogues. La dernière date de 1988 et est dénommée la Convention de Vienne sur le trafic de stupéfiants. Celle-ci prévoit que la culture (du pavot à opium, du cocaïer et de la plante de cannabis), la fabrication, le commerce, la distribution et la détention des produits visés sont interdits. Ces infractions doivent obligatoirement être incriminées dans l'ordre juridique interne des Etats signataires. La Communauté Européenne est partie à cette Convention depuis 1990. Tous les Etats de la Communauté sont donc tenus par cette Convention ([58]).

Très généralement, les législations des Etats européens se conforment à l'article 3 de la Convention de 1988 qui oblige à incriminer et à réprimer sévèrement le trafic de stupéfiants sous toutes ses formes. Les conventions des Nations Unies ne font aucune obligation aux Etats d'incriminer et de réprimer directement l'usage des stupéfiants. Les Etats ont donc le choix de recourir à des dispositions répressives ou des mesures sanitaires ; ils peuvent prévoir des soins, obligatoires, cumulatifs ou alternatifs à la répression. ([59])

Malgré ce dispositif législatif il existe des divergences de définition au sein de l'Europe communautaire. Par exemple l'Irlande, l'Italie, l'Espagne ([60]) et les Pays-Bas distinguent dans leur législation les drogues douces des drogues dures alors que la France, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, le Portugal et le Luxembourg ne font aucune distinction législative entre les drogues. De plus certains Etats répriment l'usage des stupéfiants comme la Belgique (seulement l'usage collectif), la France, le Luxembourg et

([58]) BETTATI (M.), *L'O.N.U. et la drogue*, A.F.N.U., Pédone, Paris, 1995, pp. 8-28.

([59]) Tableau présentation synoptiques des législations européennes dans Chantal DEBOCK, « Face à la drogue : quelle politique ? », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 745 du 3 mars 1995, p. 27.

([60]) BÔLE-RICHARD (M.), « Drogués en Europe : aider ou sévir. Des idées fausses sur l'Espagne », *Le Monde*, 5/01/94.

le Portugal et d'autres ne l'incriminent pas comme l'Allemagne, le Danemark, l'Italie ou les Pays-Bas. Ainsi la libre circulation des personnes dans les pays de l'Union est-elle source d'inquiétude pour certains en raison de la diversité des législations des pays européens en matière de drogues. C'est le cas du Sénat français qui, dans un rapport de sa « mission d'information Schengen » ([61]), affirmait que les Accords de Schengen ne pouvaient être applicables en l'état en raison, notamment, de divergences de point de vue au sujet de la lutte à mener contre le trafic de stupéfiants. Le Parlement européen a récemment réfléchi à l'harmonisation des législations des Etats membres en matière de drogues mais cela reste encore une proposition de recommandation ([62]). Néanmoins, face à l'ampleur du fléau les Etats sont solidaires.

La lutte contre le trafic de stupéfiants dans l'espace Schengen est étroitement liée à la situation aux Pays-Bas, du fait de leur politique extrêmement libérale en matière de stupéfiants. La loi néerlandaise sur l'opium de 1976 considère comme des faits punissables la possession, la vente, le transport, le trafic et la fabrication de toutes les drogues. En revanche, la consommation de la drogue n'est pas interdite. Ce texte établit en outre une distinction entre le trafic de drogues douces (produits du chanvre tels que le haschisch et la marijuana) et le trafic de drogues dures (héroïne, cocaïne, L.S.D., amphétamines) contre lequel sont prévues des peines sévères. Le commerce de drogue douce n'est autorisée que dans des établissements spécialisés et sous un certain nombre de conditions : réglementation de la quantité de vente unitaire, absence de vente aux mineurs, de publicité, de tapage, interdiction de la vente d'alcool et de drogues dures. Ces « *koffieshops* » sont tenus le plus souvent par des Marocains, et leur nombre atteint environ trois cents à Amsterdam.

Les Pays-Bas ont une politique extrêmement active dans le domaine de l'aide sanitaire et sociale en faveur des toxicomanes et cette politique a des résultats globalement positifs au niveau natio-

([61]) Sénat, *Rapport sur la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen*, n° 262, *Op. cit.*

([62]) Parlement européen, *Rapport sur la proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur l'harmonisation des législations des Etats membres en matière de drogues*, fait par d'Acona (H.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-359/97 du 11/11/97, 13 p.

nal ([63]). Néanmoins les conséquences européennes de cette politique libérale, qui contraste avec celle des autres Etats européens, sont le développement d'un véritable « tourisme de la drogue » et la formation d'une plaque tournante de la drogue en Europe. En 1994, ce sont 61 % des quantités d'héroïne saisies sur le territoire français qui provenaient des Pays-Bas, ce qui correspond à un quasi-doublement d'année en année depuis 1992 ([64]). Sous l'effet des pressions européennes, le Gouvernement néerlandais a adopté le 15 septembre 1995 une note relative à la politique des stupéfiants qui constate les limites de la légalisation néerlandaise en la matière et renforce les contraintes ([65]). La ville de Rotterdam a mis en place le plan « Victor » qui est une politique radicale de lutte contre le « tourisme de la drogue ». Deux projets de loi, qui visent à réduire le nombre de lieux où est vendue la drogue, sont en cours d'examen et enfin une politique pénale plus restrictive a été dictée par les procureurs généraux aux parquets ([66]).

Nous ne pouvons réaliser le véritable enjeu que constitue le trafic de stupéfiants sans essayer d'en cerner l'ampleur.

B. – L'ampleur du problème

L'acuité du trafic international des stupéfiants est d'une aveuglante évidence. Sur l'ensemble de la planète, le trafic des drogues représentait en 1995 un chiffre d'affaires annuel d'au moins 600 milliards de dollars, soit 3 200 milliards de francs, plus de deux fois le budget de la France ([67]). Lors de l'Assemblée générale d'Interpol en 1996, fut exposé un rapport ([68]) dont il ressort que les quantités de cocaïne saisies en Europe (partie visible de l'iceberg) sont en augmentation constante (2 400 kg. en 1987, 5 300 kg. en 1988 et 6 100 kg. en 1989). Le rapport montre également que le « crack » qui

([63]) Assemblée nationale, *Entre répression, tolérance et permissivité – La politique des Pays-Bas en matière de toxicomanie*, Rapport n° 2683 fait par Ghysel (M.) au nom de la Commission des affaires culturelles, enregistré à la présidence le 26 mars 1996, 38 p.

([64]) Franco (A.), « Drogue : ambiguïtés néerlandaises », *Le Monde*, 31/10/95, p. 13.

([65]) Sénat, *L'évolution de la politique néerlandaise en matière de stupéfiants*, Rapport n° 357 fait au nom de la délégation pour l'Union européenne par About (N.), annexé au procès-verbal de la séance du 12/6/1997, p. 6.

([66]) Directives néerlandaises en vue de la mise en œuvre de la politique de recherche et de poursuites des infractions à la loi sur l'opium, arrêtées le 11 septembre 1996 et entrées en vigueur le 1er octobre 1996.

([67]) *Débats de l'Assemblée nationale sur l'application des accords de Schengen*, compte rendu des séances du 11/09/95, *J.O.R.F.*, du 12/09/95.

([68]) *Revue Internationale de Police Criminelle*, nov.-déc. 1996, nos 460-461.

est une substance bon marché et provoquant une rapide dépendance est apparu dans certains pays de la C.E.E. Enfin il y a eu également une augmentation considérable des saisies de cannabis entre 1986 et 1996.

1. *Le cannabis*

Le cannabis, ou chanvre indien, qui provient essentiellement d'Afrique du Nord, demeure la principale drogue faisant l'objet d'abus dans toute l'Europe ([69]). Au cours de l'année 1995, quatre cent cinq tonnes de résine de cannabis et trois cent quarante et une tonnes de feuilles de cannabis ont été saisies en Europe. Les drogues issues du chanvre sont nombreuses sur le marché : l'herbe ou marijuana qui se présente sous forme de cigarette, la résine ou haschisch sous forme de plaquettes et enfin l'huile qui peut être mélangée aux aliments. Les effets recherchés par les utilisateurs de cannabis sont la relaxation, le bien-être et le développement sensoriel ([70]).

Un accroissement de cet abus est signalé dans plusieurs pays, principalement dans le centre et l'Est de l'Europe. Cette toxicomanie est apparemment très répandue en Biélorussie, en Fédération de Russie et en Ukraine. D'énormes quantités de cannabis et de résine de cannabis passent en contrebande d'Afrique et d'Asie de l'Ouest en Europe. Le Maroc reste la principale source de cannabis saisi en Europe, mais d'importantes quantités proviennent également d'Afrique de l'Ouest. En raison de sa position stratégique le long des routes maritimes de la Méditerranée et de l'Atlantique, l'Espagne est le principal point d'entrée des envois illicites de cannabis destinés aux marchés européens ([71]). Les Etats de l'ex-U.R.S.S. servent de plus en plus au transit des envois illicites de résine de cannabis en provenance d'Asie de l'Ouest vers les pays de l'Europe occidentale.

([69]) Cf. carte de la production du cannabis et de ses dérivés dans le monde en annexe n° 1.

([70]) Observatoire géopolitique des drogues, *Atlas mondial des drogues*, Paris, P.U.F., 1996, pp. 3-4.

([71]) Carte sur les routes du trafic de Haschisch à partir du Maroc : National Narcotics Intelligence Consumers Committee, *The Supply of Illicit Drugs in the United States*, Washington, US Departement of Justice, 1996, pp. 57 et 62.

2. *Les substances opiacées*

Le pavot à opium, originaire du Triangle d'or asiatique (Birmanie, Laos, Thaïlande) ([72]), devient à la suite de traitements chimiques morphine puis héroïne. C'est cette dernière qui est la plus meurtrière. L'overdose d'héroïne est mortelle car elle réduit le rythme cardiaque. Elle est utilisée par la voie intraveineuse ou orale. Les effets recherchés de l'opium et de ses dérivés sont l'euphorie et la suppression de la douleur.

Les ruses des trafiquants asiatiques sont subtiles et dissuasives. L'exemple des deux conteneurs de cobras royaux de douze pieds de long, crochets braqués vers tout intrus est impressionnant. Les douaniers ont ouvert les caisses mais aucun n'a osé y plonger la main. Pourtant, l'information était sûre. Mêlés aux reptiles venimeux, se trouvaient trois boas gavés de sachets plastique d'héroïne. Dégagés au bras mécanique puis dégorgés, les gros serpents inoffensifs ont livré leur cargaison clandestine. Le bilan de la prise était de cinquante kilos de « blanche » pure dont la valeur a été estimée à dix millions de dollars ([73]).

Selon l'O.I.C.P./Interpol, les saisies d'héroïne en Europe ont atteint le niveau record de plus de dix tonnes en 1995. Quatre-vingts à quatre-vingt dix pour-cent de cette héroïne provenaient du « Croissant d'or » (la région frontalière entre l'Iran, l'Afghanistan et le Pakistan) et avaient été introduits en contrebande en Europe après avoir transité clandestinement par la République islamique d'Iran et la Turquie. Les itinéraires empruntés se sont diversifiés, celui qui passait par la Yougoslavie et ses anciennes Républiques ayant été remplacé par plusieurs autres, comme le montre l'accroissement spectaculaire des saisies d'héroïne en Hongrie. Dans certains pays d'Europe occidentale, on a signalé une diminution de l'abus d'héroïne chez les jeunes, accompagnée d'une réduction du nombre de décès liés à cette drogue. On a observé parallèlement une véritable multiplication, dans les mêmes pays, des cas d'abus de cocaïne. Mais l'abus d'héroïne semble augmenter dans les pays de l'Europe centrale et orientale, y compris les Etats membres de la

([72]) Carte sur les routes du trafic d'héroïne dans le Monde : National Narcotics Intelligence Consumers Committee, *The Supply of Illicit Drugs in the United States*, Washington, US Departement of Justice, 1996, pp. 32-33.

([73]) Darcourt (P.), « Les ruses subtiles des dealers mondiaux », *Le Figaro*, 09/01/96, p. 15.

C.E.I., où les extraits de paille de pavot demeurent les opiacés qui font le plus l'objet d'abus.

3. *La cocaïne*

Le cocaïer est un arbuste d'Amérique du Sud dont les feuilles sont traitées pour les transformer en poudre blanche : la cocaïne, également dénommée « crack ». La cocaïne et ses dérivés sont des stimulants qui augmentent les facultés mentales et physiques. Elle est consommée sous forme de poudre reniflée ou par la voie intraveineuse ([74]). La plaque tournante de la cocaïne est dénommée « La Ceinture blanche » : Colombie, Equateur, Pérou, Brésil et Bolivie ([75]).

D'après les chiffres de l'O.I.C.P./Interpol pour 1995, une quantité record de cocaïne (dix huit tonnes) a été saisie en Europe, dont la plus grande partie en Espagne. L'Espagne et le Portugal restent les principaux pays d'entrée de cocaïne introduite en contrebande en Europe. Les ports maritimes belges et néerlandais sont aussi fréquemment utilisés par les trafiquants. L'augmentation marquée des saisies indique que les ports maritimes et les aéroports des pays de l'Europe centrale et orientale servent au transbordement de la cocaïne. La plupart des pays font état d'un accroissement sensible de l'abus de cocaïne. Plusieurs indiquent une désaffection à l'égard de l'héroïne au profit de cette substance. Par ailleurs, l'augmentation de la demande de « crack » révèle une progression rapide de la consommation dans de nombreuses grandes villes d'Europe. Cette consommation est associée à la violence. Ainsi en 1993, a-t-on enregistré à Londres dix meurtres et vingt et une tentatives de meurtre qui y étaient liés.

4. *Les hallucinogènes*

Les psychotropes et stupéfiants de synthèse sont des médicaments utilisés comme drogues. La fabrication illicite d'amphétamines demeure un problème majeur en Europe. Entre 1992 et 1993,

([74]) Observatoire géopolitique des drogues, *Atlas mondial des drogues*, Paris, P.U.F., 1996, pp. 5 et s.

([75]) Carte sur la culture du cocaïer et du pavot dans le Monde.

Carte sur les routes du trafic de cocaïne : National Narcotics Intelligence Consumers Committee, *The Supply of Illicit Drugs in the United States*, Washington, US Departement of Justice, 1996, p. 3.

les quantités saisies, provenant à quatre-vingts pour-cent des Pays-Bas, ont pratiquement triplé, passant de cinq cent soixante treize kilos à mille quatre cent cinquante kilos. De nombreux Etats européens ont signalé un accroissement de l'abus d'amphétamines. Dans plusieurs d'entre eux cette substance (et/ou la cocaïne) a désormais la préférence de certains héroïnomanes.

Il faut également noter une augmentation de l'abus de MDMA, couramment appelée « ecstasy », mais aussi d'oxybate de sodium (anesthésiant dépresseur), d'hypnotiques, de sédatifs et d'anxiolytiques ([76]).

D'après l'Observatoire Géopolitique des Drogues, l'« Europe occidentale peut être comparée, dans le trafic des drogues, à un échangeur d'autoroutes, qui doit accueillir les produits venus d'ailleurs par des voies multiples pour les répartir entre les différents marchés du Vieux Continent ou les réexpédier vers d'autres régions du globe » ([77]). Il y aurait trois accès : l'entrée Est utilisée par les producteurs de substances opiacées, l'entrée Ouest utilisée par les producteurs de cocaïne et l'entrée Sud, débouché du haschisch marocain ([78]). Face à cette augmentation de la demande et du trafic de drogue les Etats européens ont décidé de lutter ensemble contre ce fléau.

C. – Les débuts de coopération dans ce domaine

Le premier cadre de coopération a naturellement été Interpol mais nous étudierons ici plus spécialement les cadres européens de coopération.

En 1971, le Président Georges Pompidou a institué un groupe de travail ministériel officieux, dont ont fait partie d'emblée les Etats membres de la Communauté Européenne et la Grande-Bretagne. En 1980, les activités du « Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants » ont été intégrées à celles du Conseil de l'Europe. L'institutionnalisation de l'initiative a entraîné l'adhésion de la Suède, de la Suisse, de la Norvège et de la Turquie. Dorénavant, outre les pays de la Communauté et ceux précités, la Finlande, l'Autriche, Malte, Chypre, l'ex-Yougoslavie et

([76]) Tableau du Département de Justice américain classant les différentes drogues en fonction de leurs effets : Drug Enforcement Agency, *Drugs of Abuse*, Washington, U.S. Departement of Justice, 1996, pp. 24-25.

([77]) Observatoire géopolitique des drogues, *Atlas mondial des drogues, Op. cit.*, p. 178.

([78]) Carte des plaques tournantes du trafic de drogues en Europe en annexe n° 2.

la Pologne font également partie du groupe Pompidou. En vertu d'un accord officieux de 1986, la Commission des Communautés européennes participe aux travaux du groupe, encore que le statut de cette participation n'ait pas encore été défini avec précision.

L'objectif du groupe est d'aborder les problèmes de façon multidisciplinaire, sous un angle à la fois sanitaire (groupes de prévention, SIDA ...) et répressif (la lutte contre le trafic de cocaïne par exemple). Des réunions, généralement semestrielles, ont lieu à Strasbourg afin de procéder à des échanges de points de vue.

Au sein de Trevi, le groupe Trévi III réunissait des experts en matière de police judiciaire. Au cours de ses dernières années d'existence, répondant aux vœux des ministres européens et du Président de la République française, ce groupe avait surtout axé son travail dans les domaines de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le C.E.L.A.D. (Comité Européen de Lutte Anti-Drogue) a été créé par le Conseil des ministres des Communautés Européennes en novembre 1989 sur l'initiative du Gouvernement français. Le CE.L.A.D. est une institution hybride, reliée directement au Conseil européen mais qui relève de la coopération intergouvernementale. Sa fonction est de tracer des orientations générales cohérentes et de coordonner les politiques et les actions en matière de lutte contre la drogue. Cet organe a certainement un impact positif, et même irremplaçable, en rassemblant les responsables nationaux et communautaires chargés de la coordination des aspects aussi divers que la réduction de la consommation de drogue, la lutte contre le trafic, le blanchiment d'argent ... ([79])

Avec le T.U.E., le contrôle des drogues peut désormais s'appuyer sur une base législative qui n'existait pas dans le Traité de Rome ou dans l'A.U.E. Le T.U.E. permet d'envisager une approche intégrée et d'adopter des dispositions spécifiques dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants.

Le Conseil européen de janvier 1993 a créé l'Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies à Lisbonne, qui a commencé son activité en avril 1994 ([80]). Son objectif est de fournir à la Communauté et aux Etats membres une vue globale du phénomène des

([79]) VAN DER VAREN (C.), « Le comité européen de lutte anti-drogue (C.E.L.A.D.) – Essai d'analyse institutionnelle », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 366, mars 1993, pp. 207-221.

([80]) Règlement (C.E.E.) n° 302 du Conseil, du 8/02/93 portant création de l'observatoire.

drogues et des toxicomanies en diffusant sur cette question des informations objectives, fiables et comparables au niveau européen. Le réseau REITOX est né pour supporter l'Observatoire en centralisant les informations existantes à partir de réseaux en place dans chacun des quinze pays européens : il s'agit pour la France de l'Observatoire français avec la banque de données toxibase et pour les autres nations de toute structure adéquate de documentation. L'Observatoire est un centre d'information et non une instance de décision ([81]). Au mois d'octobre 1996, il a publié son premier rapport annuel sur l'état du problème de la drogue dans l'Union Européenne ([82]).

En juin 1994 a été créée l'Unité Drogues Europol chargée de lutter contre le trafic illicite de stupéfiants. Ce service, qui était un centre de renseignements et d'analyse de la criminalité, permettait aux fonctionnaires de la police et des douanes de joindre leurs efforts à ceux des vingt et un représentants de différents pays et de trente agents de soutien. Depuis l'entrée en vigueur dela Convention Europol, Europol s'est substitué à l'Unité Drogues Europol ([83]).

Le nombre de pays participant au programme P.H.A.R.E. sur les drogues (initialement programme d'aide à la reconstruction économique de la Pologne et de la Hongrie devenu programme d'assistance aux pays de l'Europe centrale et orientale) est passé de six à onze. Les cinq nouveaux pays sont l'Albanie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie.

La suppression des contrôles aux frontières a un certain impact sur la maîtrise du trafic de drogue. Il s'est donc avéré d'autant plus nécessaire de développer cette coopération entre les pays européens. Un autre problème est étroitement lié au trafic de stupéfiants, c'est celui du blanchiment de l'argent de la drogue. Etant donné le prix de vente des stupéfiants, un kilo d'héroïne se monnaie à un prix équivalent à deux cent cinquante fois le prix de l'or, l'argent de la drogue est une masse financière importante qui est réintégrée dans les circuits financiers. Le blanchiment de l'argent sale (venant des recettes de la drogue ou d'autres activités criminelles)

([81]) « La lutte contre la drogue et l'action internationale », *La lettre de la D.G.L.D.T.*, Paris, n° 3, juin 1994.

([82]) *Agence Europe*, 08/10/96.

([83]) Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur Europol et la lutte contre les trafics de drogue*, par Masson (P.), enregistré à la Présidence le 15 mars 1995, n° 235, 137 p.

constitue une des principales formes de la criminalité financière. Cette dernière se développe souvent par dessus les frontières des Etats et nécessite donc d'être traitée de manière globale.

§ 3. – *La criminalité financière*

Alors que depuis 1988, plusieurs accords intergouvernementaux ont été adoptés, la criminalité financière ne cesse de se développer sur le plan international. Des techniques de plus en plus sophistiquées sont mises en œuvre : pratiques de corruption pour affaiblir la capacité de contrôle des Etats ou encore recours à des paradis fiscaux. Pour lutter contre la criminalité transfrontalière, l'adaptation des instruments légaux ainsi qu'une coopération internationale effective sont nécessaires. Retenons ici deux formes particulièrement inquiétantes de la criminalité financière à caractère international : le blanchiment international de capitaux (A) et la fraude au budget communautaire (B).

A. – Le blanchiment international de capitaux

Le blanchiment de capitaux et de « l'argent sale » est devenu un sujet médiatique car très alarmant. Cette activité criminelle constitue sans nul doute l'un des plus graves défis lancé par le crime organisé à nos sociétés. Aussi est-il d'abord nécessaire de préciser ce que nous entendons exactement par blanchiment de capitaux (1) puis nous verrons quelle est l'ampleur de ce problème (2) et enfin les réactions qu'il suscite (3).

1. *Définition*

Si le terme de blanchiment est nouveau, ce qu'il décrit ne l'est pas. Même durant les temps bibliques, il y avait des personnes qui cachaient ou déguisaient l'origine de l'argent issu d'activités illicites.

Dans les Acte des Apôtres ([84]), Saint Luc relate les débuts de la communauté chrétienne et la mise en commun des biens de chacun au profit de cette communauté : « Mais un homme nommé Ananias, avec Saphira sa femme, vendit une propriété, et retint une partie du

([84]) Chapitre cinq, versets un à onze.

prix, sa femme le sachant ; puis il apporta le reste, et le déposa aux pieds des apôtres.

Pierre lui dit : Ananias, pourquoi ... as tu retenu une partie du prix du champ ? S'il n'eût pas été vendu, ne te restait-il pas ? Et, après qu'il a été vendu, le prix n'était-il pas à ta disposition ? ...

Environ trois heures plus tard, sa femme entra ... et Pierre lui demanda : Dis moi, est-ce à un tel prix que vous avez vendu le champ ? Oui, répondit-elle, c'est à ce prix là. »

(Ananias et Saphira moururent aux pieds de Pierre et une grande crainte s'empara de toute l'assemblée.)

Il convient néanmoins d'affiner un peu cette définition. Le blanchiment de capitaux peut être défini comme un processus caractérisé par trois éléments :

- l'existence de capitaux issus d'activités illicites (en vertu de la réprobation dont l'activité fait l'objet) et/ou d'activités illégales (en vertu de la loi) ;
- des détenteurs qui ressentent l'impossibilité d'utiliser en l'état les capitaux ;
- des détenteurs qui font subir à ces capitaux un traitement particulier destiné à leur permettre une utilisation dans l'économie légale, en masquant leur origine ([85]).

Cette définition large englobe les circuits financiers issus de tous types de trafics déclarés illégaux (narco-trafic, commerce d'arme, etc...). Il existe également des définitions légales de ce phénomène dans un certain nombre de textes internationaux et nationaux, mais ces dernières sont souvent plus restrictives. C'est le cas de la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes qui ne vise que les infractions en matière de stupéfiants. La définition de la Convention de Vienne de 1988 est la suivante « Convertir, ou expédier des biens, en sachant que ces biens sont originaires d'infractions, ayant comme but de cacher ou de voiler l'origine illégale de ces biens » ([86])

Les techniques du blanchiment sont diverses. Les plus anciennes passaient par les établissements de jeux, par le rachat de billets gagnants de loterie ou de tiercé ainsi que par les hôtels ou les res-

([85]) FLORET (L.), « Les stratégies de blanchiment international de capitaux », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 46-55.

([86]) VAN OUTRIVE (L.), « La lutte contre le blanchiment de l'argent, un emplâtre sur une jambe de bois ? », *Déviance et Société*, n° 4, 1995, pp. 371-377.

taurants tenus par le « milieu ». Les nouvelles techniques de blanchiment utilisent des sociétés écrans, des sociétés de fausses factures ou des paradis bancaires complaisants ([87]).

Le transfert direct par l'intermédiaire des banques est la méthode la plus efficace, mais elle nécessite l'existence de paradis fiscaux comme le Luxembourg, Monaco ou les îles franco-normandes. Lorsqu'une réglementation bancaire oblige à déclarer les transactions au dessus d'un certain montant, la méthode dite « Schtroumf » permet de diviser la transaction globale en autant de transactions dont le montant est inférieur au seuil de déclenchement de la déclaration. A l'inverse, la méthode des virements électroniques permet, grâce aux gestions informatisées de trésorerie ([88]), de répartir sur de multiples comptes bancaires une ou plusieurs sommes d'un montant considérable. Cette technique appelée « *layering* », rend extrêmement longue et compliquée l'opération de recherche. D'autres techniques utilisent le trafic de devises, les bureaux de change ou les circuits bancaires non officiels.

Parallèlement aux techniques bancaires, la remise en circulation des sommes recyclées exige des opérations de réinsertion dans l'activité de production. C'est la méthode de « *loan back* ». Grâce à un emprunt auprès de la banque dépositaire d'un capital illicite, l'emprunteur utilise comme intermédiaire de recyclage la banque de souscription de l'emprunt. L'emprunt permet ainsi de développer des opérations qui ne peuvent être suspectées.

2. *L'ampleur du problème*

Il est impossible de déterminer avec précision l'ampleur du blanchiment d'argent. Néanmoins le Groupe d'Action Financière (G.A.F.I.), constitué par les pays de l'O.C.D.E. pour élaborer une stratégie contre le blanchiment d'argent, a essayé d'estimer le flux financier provenant du trafic de stupéfiants pour 1990. A partir d'informations concernant la culture, la consommation et les saisies de drogues, le G.A.F.I. a calculé que quatre-vingt cinq milliards de dollars sont à la disposition des trafiquants de drogues chaque année pour être réinvestis. Cela veut dire que dans le monde deux

([87]) INCIYAN (E.), « Blanchiment de l'argent et déstabilisation de l'économie – Des techniques sophistiquées ... », *Le Monde*, 29/06/94.

([88]) Pour des exemples fameux de blanchiment se référer à *l'Atlas mondial des drogues, Op. cit.*, pp. 214-223.

cent trente trois millions de dollars issus de la drogue sont prêts à être recyclés chaque jour ([89]). Nous ne parlons là que de l'argent provenant du trafic de drogue et non de celui issu d'autres activités criminelles. D'après le Fonds monétaire international, la totalité des capitaux du crime blanchis sur la planète atteindrait cinq cents milliards de dollars ([90]). Depuis la fin des années 80, nous assistons à une prise de conscience sans précédent du phénomène de blanchiment. Ceci se traduit par des décisions au niveau gouvernemental dans de nombreux cas.

3. *Les réactions face à ce fléau*

Ces dernières années ont vu une floraison de textes de nature législative ou réglementaire dans de nombreux pays ([91]). Ces interventions gouvernementales se sont accompagnées, ou ont été précédées par des initiatives et des textes au niveau international.

Au sommet de la Grande Arche, en juillet 1989, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont décidé de constituer un Groupe d'Action Financière afin « d'empêcher l'utilisation du système bancaire aux fins de blanchir l'argent et d'étudier des mesures préventives supplémentaires ». Ce groupe réunissant des experts émet des recommandations et son rapport de synthèse préconise une harmonisation des législations nationales afin de faciliter la coopération policière et judiciaire internationale en la matière.

En ce qui concerne les textes internationaux, le principal est constitué par la Convention de Strasbourg signée le 8 novembre 1990 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle concerne le dépistage, la saisie, la confiscation et le blanchiment d'argent. Elle pourrait devenir l'instrument le plus important, à condition toutefois que les pays qui l'ont ratifiée soient à même de mettre au point les mécanismes pour s'assurer que son application soit la plus efficace possible. Sont concernés non seulement les pays membres du Conseil de l'Europe, pays de l'Est compris, mais aussi des pays qui ont par-

([89]) INTRIAGO (A.), *International Money Laundering*, Londres, Eurostudy, 1991, p. 7.

([90]) FABRE (T.), « Comment la mondialisation a démultiplié la narcomonnaie », *L'Expansion*, janvier 1998, p. 15.

([91]) Pour la France, ARNOUD (M.), « Le point sur le dispositif français de lutte contre le blanchiment de l'argent, après les modifications issues de la loi du 29 janvier 1993 », *La Semaine Juridique (J.C.P.)*, éd. G, n° 38, 22 septembre 1993.

ticipé aux travaux pour son élaboration tels que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie.

Dans le cadre de la Communauté Européenne, une Directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux a été adoptée en 1991 ([92]). L'objet principal de cette Directive est de prévoir dans son article second que le blanchiment de capitaux doit être « interdit » dans tous les Etats membres. Cette interdiction est combinée à l'obligation de prévoir des sanctions appropriées. Ce texte bruxellois a rempli un vide juridique dans les différentes législations des « Douze » ([93]). En 1990, seul un Etat considérait le blanchiment d'argent comme un délit pénal, aujourd'hui tous les Etats membres le font. La Commission a établi un premier rapport en 1995 sur l'application de cette Directive ([94]). Ce rapport conclut que cette dernière a eu un impact évident sur l'établissement par les Etats membres de systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux, qui est désormais assimilé à une infraction pénale dans les douze Etats membres. Huit d'entre eux ont criminalisé le blanchiment du produit de toute activité criminelle ou de toute infraction pénale grave, au delà même du blanchiment du produit du trafic de stupéfiants.

Ces instruments de coopération internationale ont également pour but d'inciter le système bancaire et financier à participer de façon spontanée à la lutte contre le blanchiment d'argent. Les banques et les institutions financières sont désormais tenues à une série d'activités favorisant la mise en place de procédures judiciaires nationales et étrangères ([95]).

Des efforts importants ont donc été faits afin de lutter au niveau international contre ce problème. Néanmoins la lutte contre la diffusion de cette forme de crime organisé demande un engagement nouveau de la part des autorités judiciaire et policière. L'échange d'informations entre les polices est un élément essentiel surtout au

([92]) Directive n° 308/91 du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, *J.O.C.E.*, n° L 166 du 10 juin 1991, p. 1.
J.C.P., 91, III, p. 64842.

([93]) MUSSOTTE (O.), « La lutte communautaire contre le blanchiment des capitaux », *Les Petites Affiches*, du 09/09/96, n° 96.

([94]) Commission des Communautés européennes, *Premier rapport sur l'application de la directive relative au blanchiment de capitaux (91/308/C.E.E.)à soumettre au Parlement européen et au Conseil*, COM(95) 54 final, Bruxelles, le 03/03/1995.

([95]) THONY (J.-F.), « Les mécanismes de traitement de l'information financière en matière de blanchiment de l'argent », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1996, pp. 1031-1061.

sein de l'Europe. En effet, d'après Monsieur Intriago ([96]), l'Europe est le continent le plus touché par ce fléau. Ceci est dû, entre autres, à la suppression des barrières économiques et commerciales au sein de l'Union Européenne, au développement du marché de la drogue et à l'effondrement des régimes totalitaires en Europe de l'Est.

Parmi les autres manifestations criminelles présentant fréquemment un caractère international, on citera également les différentes formes de fraude.

B. – La fraude

La fraude est définie d'une façon générale comme une action révélant chez son auteur la volonté de détourner certaines prescriptions légales. Un exemple amusant de manœuvre frauduleuse est la vente par des escrocs de terrains sur la Lune au moment du début de la conquête de l'Espace !

Une grande partie des cas de fraude a un caractère international, c'est donc un domaine dans lequel la coopération policière est primordiale. L'utilisation toujours plus importante de l'informatique dans les institutions bancaires offre de nouvelles possibilités pour le criminel international. Il existe de nombreuses formes de fraude à caractère transnational, telles que les fraudes aux transferts bancaires, le « hold-up informatique » international (le nombre d'escroqueries perpétrées selon ce procédé doublant chaque année ([97])) ou bien la fraude en relation avec les cartes de crédit ...

Néanmoins, nous allons nous pencher ici plus spécifiquement sur le problème de la fraude au budget communautaire qui est une forme particulièrement intéressante de criminalité à caractère transnational. Cette dernière doit être traitée au niveau communautaire car elle n'existe que parce que il y a un budget communautaire. Il ne faut néanmoins pas négliger le rôle primordial des administrations nationales (police et justice) dans la lutte contre cette forme de fraude. Nous évaluerons d'abord l'ampleur du problème (1) avant de voir quelle a été la réaction de la Communauté Européenne à cet endroit (2).

([96]) Intriago (C.), *International Money Laundering*, Londres, Eurostudy Pub., 1991, p. 30.
([97]) Tenhumen (M.), « La lutte contre la criminalité informatique », *Revue Internationales de Police Criminelle,* mars-avril 1989, n° 417.

1. *L'ampleur du problème*

Le volume des flux budgétaires communautaires ne donne qu'une idée partielle des sommes en cause, puisque ne recouvrant pas correctement l'hypothèse des détournements de recettes. Quoi qu'il en soit, un budget communautaire d'environ soixante-dix milliards d'Ecus en 1994, soit près de cinq cents milliards de francs ou près du tiers du budget d'un Etat membre tel que la France, ne peut qu'attiser les convoitises ([98]). Il reste que s'aventurer à une évaluation précise de la fraude relève de la prospective en un domaine souterrain par nature, même si certains prétendent pouvoir avancer un chiffre de dix pour-cent des fonds communautaires ([99]). Néanmoins, la Commission dans son rapport annuel 1996 ([100]) s'alarme face à l'augmentation constante des cas de fraude et évalue à 1.3 milliard d'Ecus. Les fraudes au budget communautaire peuvent être réparties entre les fraudes aux recettes et les fraudes aux dépenses communautaires ([101]). En ce qui concerne les recettes, la fraude intervient d'abord en matière de droits de douane. Ainsi, par exemple, certains opérateurs économiques font-ils de fausses déclarations d'origine des marchandises afin de bénéficier des tarifs préférentiels accordés aux marchandises originaires de certains Etats tels que les pays A.C.P. ([102]). Un exemple de fraude en matière de dépenses est relevé dans le secteur des primes accordées directement aux agriculteurs conformément aux provisions de la P.A.C. (Politique Agricole Commune). La P.A.C. a été qualifiée par certains de « charte de fraudeurs ». Ce système facilite, en effet, la fraude du fait du manque de contrôle effectif. La Cour des comptes des Communautés Européennes dans ses rapports annuels est souvent critique à l'égard de la P.A.C.

([98]) BUTTICÉ (A.), « Les fraudes au préjudice du budget communautaire et la répression de la grande délinquance financière », dans FENET (A.) & SINAY-CITERMANN (A.), *L'Union Européenne : intégration et coopération*, Actes du colloque tenu à Amiens, C.R.U.C.E., Paris, P.U.F., 1995, p. 121.

([99]) *Agence Europe*, 26 jan. 1995.

([100]) Commission des Communautés européennes, *Rapport annuel 1996 sur la protection des intérêts financiers de la Communauté*, COM (97) 200 final.

Parlement européen, *Rapport sur le rapport annuel 1996 de la Commission et son programme de travail pour 1997-1998 sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et la lutte contre la fraude*, fait par Bösch (H.) au nom de la Commission du contrôle budgétaire, A4-0287/97 du 26/09/97, 21 p.

([101]) DE ANGELIS (F.), « La lutte contre la fraude : 1[er] et 3[e] piliers de Maastricht », dans PAULY (A.), *De Schengen à Maastricht : voie royale et courses d'obstacles*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1996, p. 99.

([102]) Afrique Caraïbes Pacifique, Pays associés à l'Union par la Convention de Lomé.

L'intervention financière de l'Union se diversifie et touche un grand nombre de domaines, qu'il s'agisse du soutien à l'agriculture, du financement de la politique structurelle pour l'aménagement du territoire ou pour la cohésion sociale, des aides à la recherche et à la formation, de l'aide au développement à certains pays tiers ou encore de l'ensemble des recettes que constituent notamment les prélèvements agricoles, les droits de douane ou la T.V.A. Cela favorise alors la fraude.

2. *Les réactions de la Communauté*

L'évolution des responsabilités de la Communauté en matière financière a conduit la Commission à mettre en place en 1988 une structure de coordination centrale l'U.C.L.A.F. (Unité pour la Coordination de la Lutte Anti-Fraude) placée au sein de la Commission. Ceci permet de renforcer sa capacité d'action, de définir une politique cohérente et d'éviter que les activités opérationnelles dans le domaine de la lutte contre la fraude ne s'exercent de façon trop disparate. Dans cette même optique, un Règlement communautaire ([103]) a été adopté par le Conseil définissant le concept d'irrégularités et une Convention a été signée en 1995 définissant pour la première fois et de façon commune, la notion de fraude ([104]). Il reste que l'action communautaire ne saurait dépasser certaines bornes et que les administrations nationales jouent un rôle primordial dans la lutte contre la fraude au détriment du budget communautaire car les Etats disposent, par l'intermédiaire de leur police et de leurs institutions judiciaires, des moyens nécessaires pour contrôler, détecter, poursuivre et réprimer tout comportement frauduleux. Le Conseil a adopté, en novembre 1996, un Règlement qui donne à la Commission des pouvoirs de contrôle en la matière ([105]). Le Règlement relatif aux contrôles et vérifications sur place par la Commission lui permet, par contre, d'effectuer des contrôles autonomes. Ces pouvoirs n'ont qu'un caractère administratif et non pénal. Il est

([103]) Conseil de l'Union Européenne, Règlement n° 2988/95/C.E.E. du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *J.O.C.E.*, n° L 312, p. 1.

([104]) Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *J.O.C.E.*, n° C 316 du 27/11/95, p. 48.

([105]) Conseil de l'Union Européenne, Règlement du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et les autres irrégularités, *J.O.C.E.*, n° L 292 du 15/11/96, pp. 2-5.

donc indispensable que la police et la justice des différents Etats coopèrent quand des infractions à caractère transnational sont en cause ([106]).

La criminalité à caractère international est protéiforme et il ne s'agit pas ici d'en décrire les différentes facettes de manière exhaustive. L'objet de ces développements est de montrer l'importance de ces nouvelles formes de criminalité qui nécessitent une collaboration des instances répressives des différents pays. Parmi les autres manifestations criminelles présentant un caractère transnational et retenant donc l'attention, citons, notamment :

– Le trafic d'armes à feu, d'explosifs et de matières nucléaires ([107]).

– Les vols internationaux tels que les vols d'œuvres d'art.

– Le faux monnayage dont la progression au cours des dernières années a été facilitée par la mise en œuvre des techniques modernes de reprographie.

– La lutte contre la corruption qui est devenue un domaine d'action à part entière. Auparavant elle était traitée en liaison avec la lutte contre la fraude aux intérêts financiers des Communautés Européennes ([108]). Deux positions communes ont été définies par le Conseil concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'O.C.D.E. en matière de lutte contre la corruption ([109]).

– La traite des êtres humains et tout particulièrement celle en connexion avec l'exploitation sexuelle des enfants. La découverte du réseau pédophile en Belgique au cours de l'année 1996 a fait réaliser à l'Europe l'actualité de cette forme de criminalité qui, bien qu'ancienne, connaît un certain développement ces dernières années. Dans une Résolution sur les mineurs victimes de vio-

([106]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour l'Union Européenne sur les propositions de règlement et de convention relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés*, présenté par Catala (N.), enregistré à la Présidence le 23 février 1995, n° 1948, 76 p.

([107]) Commission européenne, *Communication au Conseil et au Parlement européen relative au trafic illicite de matières nucléaires et de substances radioactives*, COM(96) 171 final, du 19/04/96.

([108]) Parlement européen, Résolution sur la lutte contre la corruption en Europe, A4-0314/95, *J.O.C.E.*, n° C 17 du 22/1/96, pp. 443-445.

([109]) Conseil de l'Union européenne, Position commune du 6 octobre 1997 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption, *J.O.C.E*, n° L 279 du 13/10/97, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Deuxième position commune du 13 novembre 1997 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption, *J.O.C.E*, n° L 320 du 21/11/97, pp. 1-2.

lences ([110]), le Parlement européen a mis l'accent sur l'importance de ce problème. Puis la lutte contre la pédophilie a été intégrée dans le champ de compétence d'Europol ([111]) et dernièrement une Déclaration suivie d'une Action commune ([112]) sur la traite des êtres humains et sur l'exploitation sexuelle des enfants a été adoptée par le Conseil ([113]).

– La lutte contre l'utilisation illicite des possibilités techniques d'Internet est également à mentionner. Lors des investigations qui ont suivi la découvertes du réseau pédophile en Belgique, on s'est rendu compte que le réseau Internet avait été utilisé d'une façon abusive. Le Conseil et les représentants des gouvernements des Etats membres ont adopté une Résolution en 1997 sur les messages à contenus illicites et préjudiciables diffusés sur Internet ([114]). Il est en effet nécessaire de lutter contre l'utilisation illicite des possibilités techniques offertes par Internet en particulier pour commettre des infractions contre les enfants. La nécessaire régulation de ce réseau pose des problèmes de fond ([115]). L'utilisation illicite d'internet est une forme parmi d'autres de criminalité en matière de haute technologie.

– Le hooliganisme sera la dernière forme de criminalité citée ([116]). Depuis la fin des années soixante, les Etats européens ont assisté à

([110]) Parlement européen, *Résolution sur les mineurs victimes de violences*, votée le 19 septembre 1996, B4-1000.

([111]) Conseil de l'Union Européenne, « Action commune du 29 novembre 1996, adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, établissant un programme d'encouragement et d'échanges destinés aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants », *J.O.C.E.*, n° L 322, pp. 7-9.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, élargissant le mandat donné à l'unité « Drogues » Europol, *J.O.C.E.*, n° L 342 du 31/12/96, p. 4.

([112]) Conseil de l'Union européenne, Action commune du 27 février 1997 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *J.O.C.E.*, n° L 63 du 4/03/97.

([113]) Déclaration du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil du 20 décembre 1996 sur la protection des enfants et la lutte contre la pédophilie, *J.O.C.E.*, n° C 7 du 10/1/1997, p. 12.

([114]) Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 17 février 1997 sur les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur Internet, *J.O.C.E.*, n° C 70 du 6/3/97, pp. 1-2.

([115]) Parlement européen, *Rapport sur l'application illégale d'Internet*, fait par Pradier (P.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-98/97 du 20 mars 1997, 29 p.

([116]) Mignon (P.), « La lutte contre le hooliganisme, comparaisons européennes », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 26, 1996, pp. 92-107.

Tsoukala (A.), « Vers une homogénéisation des stratégies policières en Europe ? », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 26, 1996, pp. 108-118.

l'émergence d'une nouvelle forme de violence appelée le « hooliganisme ». C'est à l'occasion des matchs de football que certains spectateurs ont des réactions violentes qui peuvent avoir des conséquences très graves du fait de la concentration de personnes dans les stades. Les drames les plus marquants datent de 1985 à Heysel en Belgique où il y a eu une quarantaine de victimes et de 1989 à Hillsborough en Angleterre où quatre-vingt quinze supporters de Liverpool ont trouvé la mort écrasés par la foule. Les Etats européens ont dès les années quatre-vingts mis en commun leurs moyens d'action afin de prévenir de telles catastrophes en identifiant avant les rencontres sportives les fauteurs de troubles potentiels. L'Union continue à consacrer des efforts importants à l'étude de moyens d'empêcher le vandalisme ([117]).

L'internationalisation de nombreuses activités humaines (commerce, industrie, tourisme, sport, etc.), la mobilité toujours croissante des individus, la disparition des frontières intérieures de l'Europe des Quinze, enfin l'augmentation apparemment inexorable de la criminalité justifient, à l'évidence, la coopération des responsables européens de l'ordre public.

Nous avons peint, dans cette première partie, le décor dans lequel la coopération policière est apparue en Europe. Nous allons maintenant étudier, dans une seconde partie, les différents cadres institutionnels de la coopération policière telle qu'elle s'est développée au sein de l'Union Européenne. Pourtant la coopération policière qui s'avérait indispensable, étant donné les impératifs de liberté et de sécurité, s'est révélée insuffisante.

([117]) Conseil de l'Union européenne, Action commune du 26 mai 1997 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la coopération dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics, *J.O.C.E.*, n° L 147 du 05/06/97.

SECONDE PARTIE

L'INSUFFISANCE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

« La police est moins une institution d'ordre qu'un lieu où la société gère le désordre le mieux possible. C'est pourquoi la police n'est ni noire, ni blanche, mais grise. Elle est dans l'ombre, une affaire d'ombre. » [1]

Jean-Jacques GLEIZAL

[1] GLEIZAL (J.-J.), *Le désordre policier*, Paris, P.U.F., 1985, p. 9.

Pour certains auteurs « La collaboration policière internationale, c'est comme le monstre du Lochness. Un monstre aux cent têtes, dont tout le monde parle, mais que personne n'a jamais vu de près ». Pour d'autres auteurs, c'est « la tarte à la crème que l'on peut présenter sur un plateau d'argent, que l'on peut vanter, que l'on peut servir à tout moment comme la panacée à tous les maux » ([2]). La coopération policière internationale et plus spécialement européenne présente, en effet, différentes facettes ce qui amène Monsieur Dewallef à l'appeler « le monstre du Lochness ». D'après Monsieur Bigo, chaque structure de coopération agrège autour de sa mission centrale différents groupes de travail ce qui conduit « à des duplications, à un enchevêtrement extrême et à des luttes bureaucratiques internes » ([3]).

La coopération policière en Europe s'est développée de manière spontanée pour répondre à des menaces spécifiques qui ont évolué au fil des années. Nous avons vu dans la première partie que c'est d'une part, pour compenser les effets néfastes de la libre circulation des personnes et d'autre part, pour répondre à l'augmentation de la criminalité internationale que les polices européennes ont été amenées à coopérer. Elles l'ont fait en instaurant des enceintes spécialisées dans un secteur unique ce qui a contribué à la multiplication des structures de coopération ([4]). Ces dernières ont eu tendance à élargir leur champ d'action créant ainsi des chevauchements de compétence. Nous avons déjà mentionné le Groupe des coordinateurs créé par les Etats européens en 1988 pour remédier à ce problème. Cet effort de coordination s'est avéré insuffisant et les Etats membres ont saisi l'occasion de la révision des traités institutifs des Communautés pour effectuer une clarification institutionnelle de la coopération policière existante. C'est ainsi que le T.U.E. tente de rationaliser le travail entrepris par les Etats de l'Union dans ce

([2]) Dewallef (Y.), « La collaboration policière internationale ou comment résoudre les problèmes résultant de la perméabilité des frontières », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique* n° 2, 1993, p. 220.

([3]) Bigo (D.), *Europe des policiers et de la sécurité intérieure*, *Op. cit.*, p. 46.

([4]) Cf. le tableau de la participation des Etats aux différents cadres de coopération en annexe n° 3.

domaine en institutionnalisant la coopération qui était jusque là en grande partie informelle.

Le Traité de Maastricht a eu le mérite de mettre de l'ordre dans le flou existant autour de la coopération policière en Europe. On peut néanmoins relativiser sa portée en insistant sur le fait que Maastricht ne fait qu'officialiser ce qui existait déjà. Nous ferons d'abord le point sur l'état de la coopération policière avant Maastricht (Chapitre 1). Nous montrerons ensuite de quelle manière le T.U.E. et le nouveau Traité d'Amsterdam ont effectué une clarification au sein des structures existantes et conclurons que l'insuffisance de ces tentatives d'amélioration de la coopération policière est liée à la technique même de la coopération intergouvernementale en matière de police (Chapitre 2).

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION CHAOTIQUE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

Etant donné la pléthore des structures de coopération policière, il faut faire un effort de classification afin de les présenter de manière ordonnée. L'ordre chronologique ne semble pas apporter beaucoup d'éléments de réflexion, nous pencherons donc pour un classement thématique.

De nombreux auteurs ont déjà entrepris ce travail de mise en ordre. Madame den Boer adopte une classification binaire séparant les structures généralistes des structures spécialisées ([1]). Monsieur Bigo suggère plusieurs possibilités. La première est la classification des structures en cercles concentriques : les coopérations bilatérale, intra-européennne, intergouvernementale et enfin européenne en général ([2]). La seconde passe par la différenciation entre les structures policières, les structures conventionnelles, les structures diplomatiques et politiques, ainsi que les structures mixtes ([3]). Monsieur Benyon, pour sa part, a mis en place une classification basée sur le travail effectué au sein des différents groupes en distinguant trois niveaux de coopération : le niveau « macro » des accords juridiques constitutionnels et internationaux, le niveau « meso » des structures d'organisation des polices, des procédures et pratiques policières, ainsi que le niveau « micro » concernant la prévention et la détection de délits particuliers et de problèmes de criminalité ([4]). Nous citerons également la distinction effectuée par Monsieur Monet entre les niveaux de coopération politique, technique et opé-

([1]) DEN BOER (M.), « The Quest for European Policing : Rhetoric and Justification in an Disorderly Debate », in DEN BOER (M.) & ANDERSON (M.), *Policing accross National Boundaries*, Londres, Pinters, 1994, p. 179.

([2]) BIGO (D.), *Europe des policiers et de la sécurité intérieure, Op. cit.*, p. 56.

([3]) BIGO (D.), « The European Internal Security Fields : Stakes and Rivalries in a Newly Developping Area of Police Intervention », in DEN BOER (M.) & ANDERSON (M.), *Policing accross National Boundaries*, Londres, Pinters, 1994, p. 168.

([4]) Benyon (J.), « La coopération policière en Europe », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7, 1992, p. 151.

rationnelle ([5]). Une dernière classification consiste à distinguer cinq types de coopération en fonction des atteintes à la souveraineté. Le premier type est une coopération policière faite uniquement d'information et de coopération, le second consiste dans des instances de concertation et de dialogue, le troisième comporte l'élaboration de projets en commun dont l'application ressort de la compétence exclusive des Etats, le quatrième implique une coordination et enfin le type ultime est la police fédérale ([6]).

Pour notre part, nous adopterons une classification prenant en compte les acteurs de la coopération en distinguant les cadres de coopération mis en place par les policiers eux-mêmes (Section I) des cadres de coopération qui sont le fruit de la négociation intergouvernementale (Section II).

SECTION Ire. – LA COOPÉRATION INTERPOLICIÈRE

La coopération plus ou moins spontanée des forces de police entre elles est la première phase de la coopération policière. Interpol est la forme la plus sophistiquée de cette coopération entre policiers. Interpol est la seule structure qui traite de la coopération policière au niveau mondial. En effet, la majorité des enceintes de coopération, que ce soit dans le cadre policier ou dans le cadre intergouvernemental, travaille au niveau régional (§ 2). C'est ce qui fait la force et l'originalité d'Interpol (§ 1).

§ 1er. – *Interpol*

Si Interpol est la seule structure à l'échelle mondiale cela ne l'a pas empêché de tendre vers une plus grande régionalisation afin de répondre d'une manière plus adaptée aux spécificités régionales. Avant de voir de quelle manière Interpol a modifié son organisation à cet effet (C), nous étudierons l'histoire de cette organisation sans précédent (A) ainsi que ses missions (B).

([5]) MONET (J.-C.), *Polices et sociétés en Europe, Op. cit.*, p. 304.

([6]) GASSIN (R.) & SABATIER (M.), « Criminalité organisée, ordre social et coopération policière européenne », Colloque organisé par l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie, *Criminalité organisée et ordre dans la société*, Aix-en-Provence, 5, 6 et 7 juin 1996, Presses universitaires d'Aix-Marseilles, 1997, p. 244.

A. – L'histoire d'Interpol

C'est au début du XX[e] siècle que les chefs de police des Etats européens ont engagé le processus de collaboration policière internationale qui devait aboutir à la création de l'Organisation Internationale de Police Criminelle (O.I.P.C.) ([7]). En 1914, le Prince Albert de Monaco a organisé le « Premier Congrès de police judiciaire internationale » qui a réuni plus de trois cents fonctionnaires de police, officiers de justice et juges non seulement d'Europe mais également d'Amérique centrale, d'Afrique du Nord et du Proche Orient. Les participants ont étudié l'ambitieux projet de la création d'une police internationale ainsi que les problèmes posés quotidiennement par l'extradition des malfaiteurs internationaux et par les liaisons internationales entre services de police. La première guerre mondiale a fait oublier ces projets.

En 1923, le président de la police de Vienne a organisé un congrès international de police qui, réunissant cent trente huit délégués provenant de vingt pays, a décidé de la création d'une « Commission internationale de police criminelle » (C.I.P.C.). Le siège en a été fixé à Vienne et l'article premier du Statut disposait que le but de la commission était « le perfectionnement de la plus large assistance réciproque entre toutes les autorités de police, selon les lois des divers Etats ». Elle a pris rapidement de l'extension et on y a déployé un certain nombre d'activités telles que l'enregistrement de criminels internationaux ou l'échange de photos et de signalements dactyloscopiques ([8]).

Le 12 mars 1938, suite à *l'Anschluss*, l'Autriche est devenue partie intégrante de l'Etat allemand. Deux ans plus tard, le siège de la C.I.P.C. a été déplacé à Berlin, c'était la fin momentanée de la Commission. Après la seconde guerre mondiale, en 1946, Monsieur Louwage, inspecteur général de la sûreté belge, a convoqué une « conférence de police » à Bruxelles. Les délégués de dix neuf pays ont alors décidé de redonner vie à la Commission. La France a proposé un bâtiment à Paris et Monsieur Louwage en a pris possession en tant que président. Le nouveau Statut reprenait les dispositions du Sta-

([7]) NAPOMBEJRA (B.), *L'évolution de la coopération internationale de police*, Thèse de doctorat sous la direction de Jacques Léauté, Université de Strasbourg, 1957, 130 p.

([8]) Procédé d'identification par les empreintes digitales.

tut initial, tout en insistant sur le principe fondamental selon lequel la coopération était limitée « aux crimes et délits de droit commun ».

En 1956, l'Organisation a adopté un nouveau Statut et un nouveau Règlement général. Elle a pris le nom d'« Organisation internationale de police criminelle-Interpol ». Le Secrétariat général s'est installé en France à Saint-Cloud dès 1966. En 1972 le Gouvernement français et l'Organisation ont signé un Accord de siège reconnaissant à l'O.I.P.C. la personnalité civile ainsi que certains privilèges et immunités. Depuis lors, Interpol a transporté son siège de Saint-Cloud à Lyon et le nombre de ses adhérents est maintenant de cent soixante-seize, seulement un de moins qu'aux Nations Unies.

Il y a lieu de garder à l'esprit qu'Interpol n'est pas une organisation internationale de droit public, n'étant pas le fruit d'un accord intergouvernemental mais d'un accord interpolicier. L'article 4 du Statut dispose, en effet, que « chaque pays peut désigner comme membre de l'Organisation tout organisme officiel de police dont les fonctions entrent dans le cadre des activités de l'Organisation ». Les membres d'Interpol sont donc des organismes officiels de police désignés par leur pays. Néanmoins, le Conseil économique et social des Nations Unies, qui en 1958 avait reconnu à l'organisation le statut consultatif d'une organisation non-gouvernementale, a passé un accord avec l'O.I.P.C. en 1971 la reconnaissant comme une organisation intergouvernementale ([9]). Avec pragmatisme, les Nations Unies ont estimé que « le contenu de la constitution ou du Statut d'une organisation peut être plus important que la forme sous laquelle celle-ci a été créée quand il s'agit de décider de son caractère intergouvernemental » ([10]). On peut donc affirmer qu'Interpol est devenue une organisation internationale *de facto* ([11]).

B. – Les missions d'Interpol

Selon l'article second de son Statut, l'O.I.C.P. poursuit deux objectifs :

([9]) Résolution n° 1579 L. du 20 mai 1971.

([10]) Note du Secrétariat général de l'O.N.U., décembre 1982.

([11]) Néanmoins certains auteurs de droit international public considèrent que l'on peut qualifier l'O.I.C.P.-Interpol d'établissement public international.

« *a*) assurer et développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, dans le cadre des lois existant dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ;

b) établir et développer des institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun. »

Cette activité d'entraide policière se manifeste à la fois par la collecte des informations et par leur utilisation. La coopération repose, avant tout, sur les échanges de renseignements et les demandes de toutes sortes. Il appartient aux bureaux nationaux, au niveau des pays, et au Secrétariat général, au niveau international, de satisfaire à ces demandes. Pour transmettre ces messages, l'institution dispose de son propre réseau radio et télex. Le volume des messages transitant chaque année par la station centrale avoisine le million. Le temps qui s'écoule entre la réception d'une demande et sa rediffusion est aujourd'hui d'environ quatre-vingt-dix minutes ([12]).

L'utilisation passive ([13]) de l'information est réalisée par les archives rassemblées par Interpol. L'objet du service de documentation criminelle est double. La documentation générale réunit le maximum de données sur le crime international et les malfaiteurs. La documentation spécialisée s'efforce de rendre possible l'identification des individus et de recenser les méthodes et techniques employées dans la perpétration des infractions. Plusieurs fichiers sont rassemblés à cette fin : un fichier d'empreintes digitales, un fichier photographique, un fichier synoptique ([14]) ainsi que des fichiers spécialisés par matière.

L'utilisation active de l'information est réalisée par la diffusion de messages à l'intention d'un Etat en particulier ou de l'ensemble des adhérents. Ces messages sont de cinq types : des avis de recherche demandant l'arrestation d'un suspect à des fins d'extradition ultérieure (notice rouge) ; des demandes de renseignements sur des personnes précisément nommées dans la requête (notice bleue) ; des messages d'avertissement attirant l'attention de différentes polices

([12]) MONET (J.-C.), *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 195.

([13]) BORRICAND (J.), « Crime organisé et coopération européenne », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 4, 1992, p. 446.

([14]) Qui permet de voir d'un seul coup d'oeil.

sur les allées et venues de personnes suspectes (notice verte) ; des avis de recherche concernant les personnes disparues (notice jaune) et des demandes d'identification concernant la découverte de cadavres non-identifiés (notice noire). C'est dans la procédure d'extradition que le rôle d'Interpol est le plus important. Quand un mandat d'arrêt international est diffusé aux polices des Etats, l'avis est appelé notice individuelle rouge ([15]).

Pendant longtemps la base de données informatisées d'Interpol n'était pas accessible directement aux policiers utilisateurs du système. Ce système d'échange d'informations faisait l'objet de nombreuses critiques. On lui reprochait d'être peu sûr et d'être inefficace du fait de procédures trop longues. Depuis le transfert d'Interpol à Lyon en 1989, de gros efforts ont été faits pour moderniser le système d'échange d'informations en utilisant les derniers progrès informatiques. Depuis 1992, le système A.S.F. (*Automatic Search Facility*) et le système de télécommunication X-400 ont été mis en place. La combinaison de ces deux systèmes permet à chaque Bureau Central National (B.C.N.) ainsi qu'au Secrétariat général, de bénéficier des communications d'ordinateur à ordinateur et d'avoir accès à une base de données comportant des renseignements sélectionnés, dont toutes les notices Interpol. Cela signifie, par exemple, que l'on peut disposer instantanément des signes particuliers (avec photographie et empreintes digitales) d'une personne dont l'arrestation est demandée en vue d'extradition. L'idée souvent répandue qu'Interpol ne serait qu'une simple boîte aux lettres n'est donc pas, ou en tous cas plus, justifiée ([16]). Nous verrons plus loin comment se passe la coexistence des deux systèmes d'informations similaires : celui d'Interpol et celui de Schengen ([17]).

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

([15]) DEWALLEF (Y.), « La collaboration policière internationale ou comment résoudre les problèmes résultant de la perméabilité des frontières », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1993, p. 224.

([16]) BRESLER (F.), *Interpol*, Londres, Sinclair-Stevenson, 1992, 404 p.

([17]) SCHLANITZ (E.), « L'échange international d'informations de police dans le cadre des systèmes d'information d'Interpol et de Schengen », dans PAULY (A.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques*, Maastricht, IEAP, 1993, pp. 39-52.

regroupe des pays d'orientations politiques et confessionnelles diverses. Louable dans son principe, cette restriction entraîne quelques difficultés pratiques. Pendant longtemps l'organisation a refusé de participer à la recherche des criminels de guerre nazis, jusqu'en 1985, date à laquelle elle a diffusé un mandat d'arrestation contre Joseph Mengele. Cette restriction empêche surtout Interpol d'intervenir dans le domaine de la lutte antiterroriste. Une résolution a heureusement été adoptée en 1984 afin d'assouplir l'interprétation des interdits sur lesquels bute l'efficacité de l'organisation ([18]). D'après cette résolution, ne sont pas considérées comme infractions politiques, en particulier, les infractions perpétrées en dehors d'une « zone de conflit » et dont les victimes sont étrangères à la cause combattue.

Mais cette réserve de compétence est regrettable d'autant plus que le terrorisme tend à s'internationaliser. Les structures de coopération régionales ne suffisent pas à organiser une lutte efficace contre ce fléau. D'autres formes de concertation au niveau mondial se sont dès lors spontanément mises en place, comme par exemple la réunion des « Faiseurs de paix » à la suite des attentats intervenus en Israël en février 1995.

C. – Les structures d'Interpol

L'Organisation est ouverte à tous les pays. Néanmoins, les pays d'Europe y occupent une place particulière. En effet, 70 % des membres du Secrétariat général sont mis à sa disposition par les pays européens qui procurent à Interpol 50 % de son budget ([19]) et enfin 80 % de l'activité d'Interpol porte sur les problèmes européens ([20]). Afin de prendre en compte cette tendance dans l'organisation d'Interpol, une sous-structure a été mise en place au sein du Secrétariat général appelée « comité technique pour la coopération en Europe ».

([18]) Bossard (A.) « Interpol and Law Enforcement : Response to Transnational Crime », *Police Studies*, Vol. 11, n° 4, pp. 177-182.

([19]) Montreuil (J.), « Organisation Internationale de Police Criminelle (Interpol) », *Juris-Classeurs de droit international*, 1992, Fasc. 405-C-1, p. 20.

([20]) D'après un entretien avec Iver Frigaard, Officier de liaison à Interpol.

1. *L'organisation générale d'Interpol* ([21])

L'Assemblée générale est l'organe politique plénier de l'Organisation. Composée des délégués des membres de l'Organisation, désignés par leur Gouvernement, elle se réunit chaque année afin d'assumer les charges prévues par le Statut, telles qu'orienter les activités, décider des moyens à mettre en œuvre ou des méthodes de travail. Elle prend, à cet effet, des résolutions, adresse des recommandations et procède aux élections statutaires.

Le Comité exécutif, composé de membres élus par l'Assemblée (appartenant à des pays différents), surveille l'exécution des décisions de l'Assemblée générale et contrôle la gestion du Secrétariat général. C'est l'organe politique restreint de l'Organisation et il se réunit, en règle générale, trois fois par an.

Le Secrétariat général est l'organe exécutif permanent de l'O.I.C.P. Il est constitué des services permanents de l'Organisation et est installé à Lyon. Il met en application les décisions du Comité exécutif et de l'Assemblée générale et assume ainsi les missions relatives à la coopération policière et judiciaire. Centre international dans la lutte contre la criminalité de droit commun, centre technique et d'information, il assure les liaisons entre les autorités nationales et internationales ([22]).

La pièce maîtresse de l'Organisation est constituée par les Bureaux Centraux Nationaux (B.C.N.). Aux termes de l'article 31 de son Statut, l'O.I.C.P. « a besoin de la coopération constante et active de ses membres ». A cet effet, chaque pays membre « désignera un organisme qui fonctionnera dans le pays comme un Bureau Central National ». Ceux-ci figurent à côté des organes permanents d'Interpol mais n'en font pas partie : ils ne sont pas soumis à l'autorité du Secrétariat général et obéissent aux lois de leur propre pays. Ce sont des bureaux spécialisés au sein des polices criminelles de chaque pays : Police judiciaire en France et en Belgique, le B.K.A. ([23]) en Allemagne, Ministère de la Justice aux Etats-Unis ... Ces derniers sont chargés d'assurer les liaisons avec les autres B.C.N. et le Secrétariat d'Interpol dont ils sont les correspondants exclusifs dans les pays membres. L'avantage du système est

([21]) Cf. organigramme sur la structure d'Interpol en annexe n° 4.

([22]) O.I.C.P.-Interpol, *L'O.I.C.P.-Interpol, informations générales*, Service de documentation générale, 1995, 39 p.

([23]) *Bundeskriminalamt*, la police fédérale allemande.

que dans chaque Etat tout transite par un seul canal et peut donc être aisément contrôlé par les autorités nationales. Le revers de la médaille est que la coopération internationale dépend du bon vouloir des Etats membres qui décident ou non de répondre aux demandes d'informations émanant d'Interpol.

Dans les années 70, Interpol a commençé à faire l'objet de critiques de la part de certains pays d'Europe et plus particulièrement de la part des milieux policiers des Pays-Bas, d'Angleterre et d'Allemagne. On lui reprochait son manque de moyens pour une coordination rapide et adéquate d'actions de recherche, des lacunes dans les analyses tactiques et stratégiques de la grande criminalité et sa lourdeur bureaucratique. Interpol est entouré d'une certaine opacité qui soulève des interrogations pour savoir qui exactement détermine la politique de l'Organisation et qui la contrôle. Ce sont les conditions et les limites de la légitimité de l'Organisation qui sont en question. De plus, la sécurité des informations mises à la disposition d'Interpol a été mise en cause. Il a, en effet, été suggéré qu'il existe des fuites d'information à propos de crimes graves tels que le terrorisme. Une illustration de ce problème est l'incident qui a eu lieu en 1992. D'après la Chambre des représentants des Etats-Unis, le terroriste palestinien George Habash a eu la permission d'entrer en France pour s'y faire soigner alors qu'Interpol était au courant de son arrivée et n'a pas alerté les autorités françaises ([24]). Ce manque de sécurité est une des raisons pour lesquelles certains pays européens sont réticents à partager leur information avec des Etats qu'ils considèrent comme suspects et aspirent dès lors à la régionalisation d'Interpol.

2. *La régionalisation et le rôle prédominant de l'Europe*

Pour répondre à la différenciation des problèmes rencontrés par les pays de par le monde, Interpol a été divisé en neuf régions : l'Europe, la Scandinavie, l'Asie, les pays du Pacifique Sud, l'Amérique du Nord, l'Amérique centrale, l'Amérique du Sud, l'Afrique du Nord et les pays arabes et enfin le reste de l'Afrique. Cela a été le début de la régionalisation. Interpol est donc divisée en différentes régions qui tiennent depuis de longues années des « conférences régionales » afin de pouvoir examiner les problèmes spécifiques à chacune d'elle. La conférence régionale européenne se réunit chaque

([24]) BRESLER (F.), *Op. cit.*

année et plus de quarante Etats y participent dont dix pays de l'Europe de l'Est.

Lors de sa cinquante et unième Assemblée générale en 1982, Interpol a créé un Comité Technique par continent qui assure la liaison de caractère régional. Le Comité Technique Européen (C.T.E.), qui est devenu en 1991 le « Comité européen d'Interpol », est ouvert à tous les adhérents européens de l'Organisation. Ses membres se réunissent deux fois par an, sa Commission compte huit membres élus par la Conférence régionale européenne. Cette sorte de groupe de travail a comme mission d'examiner les méthodes de coopération policière au niveau de l'Europe.

A la même époque a été lancée l'idée d'un « Bureau européen ». Le projet a été soumis à la cinquante quatrième Assemblée générale en 1985, qui a décidé la création, au sein du Secrétariat général, d'un « Secrétariat régional européen ». Ce Secrétariat se voit confier depuis 1986 des attributions élargies. Sa mission est de « faciliter les échanges de renseignements de police concernant les enquêtes criminelles en cours, d'assurer un contrôle d'ensemble des enquêtes complexes et de coordonner les mesures prises » par les Etats membres. Il traite donc de toutes les affaires criminelles qui ont une dimension européenne et sert également de secrétariat permanent pour la Conférence régionale européenne. De plus, ce Secrétariat européen rassemble au siège du Secrétariat général des officiers de liaison dont la mission est d'un intérêt qui doit être souligné alors que plusieurs pays de l'Europe de l'Est ont rejoint l'Organisation et que d'autres frappent à sa porte ([25]).

L'avenir d'Interpol dépend de la manière dont va être traitée cette régionalisation. Il existe au sein de l'Organisation une dissymétrie entre les membres et les utilisateurs d'Interpol. En effet, 80 % des Etats membres sont des pays non-européens or 80 % du million de messages transmis par la station centrale d'Interpol chaque année impliquent un Etat européen. De ce fait, certains pays non-européens ressentent une certaine animosité à l'égard de cette européanisation d'Interpol et tiennent à ce que le caractère universel de l'Organisation soit préservé. D'autre part, certaines polices européennes préfèrent ne pas partager d'informations avec des Etats qu'ils considèrent comme « indésirables » et soutiennent le

([25]) MONTREUIL (J.), « La coopération policière européenne » in *Mélanges Levasseur*, Paris, Litec, 1992, p. 66.

développement de nouvelles structures de coopération spécifiquement européennes comme Schengen ou Europol.

Ce point de vue n'est pourtant pas partagé par tous et nombreux sont ceux qui envisagent un renforcement de la régionalisation d'Interpol comme solution d'avenir. Ainsi la Grande-Bretagne, qui redoute une intégration européenne trop poussée en la matière, considère-t-elle qu'il faut développer la régionalisation et ne plus exclure le terrorisme de son champ d'investigation. L'échange d'informations et de policiers ainsi que la formation devraient, d'après le Home Office, se faire dans le cadre du Bureau européen d'Interpol. En effet, la Grande-Bretagne considère qu'il ne faut pas multiplier les institutions et qu'il faut utiliser celles qui existent afin d'éviter les doubles emplois très coûteux ([26]). Il faut ajouter que certains pays européens n'appartenant pas aux nouvelles structures de coopération européennes (les Etats de l'Europe de l'Est par exemple) expérimentent une montée de la criminalité. Leur appartenance à Interpol leur est extrêmement bénéfique et ils sont considérés comme des pays européens à part entière en participant à la Conférence régionale européenne.

La manière dont la régionalisation doit être renforcée est envisagée par Monsieur Anderson. Il propose différents modèles de coopération : le modèle de l'« Etat centralisé », celui de l'« Etat décentralisé », et enfin celui de compromis entre les deux. Il conclut que malheureusement l'Organisation est trop préoccupée par ses tâches quotidiennes pour se pencher sur les modifications structurelles dont elle a besoin ([27]). Il est néanmoins indispensable qu'Interpol garde sa dimension universelle car certaines formes de criminalité doivent être appréhendées de manière globale : c'est le cas de la lutte contre le trafic de drogue qui ne peut être traitée efficacement que dans le cadre européen. Afin d'éviter la superposition de compétences et la rivalité avec les structures de coopération européennes, il faut développer une certaine collaboration entre Interpol et ces dernières ([28]). C'est en assurant cette coordination qu'Interpol pourra justifier son

([26]) House of Commons, Home Affairs Committee, *Seventh Report on Practical Co-operation in the European Community*, Londres, H.M.S.O., 1990.

([27]) ANDERSON (M.), *Policing the World, Interpol and the Politics of International Police Co-operation*, Oxford, Clarendon, 1989, pp. 169-185.

([28]) BIGO (D.) « The European Internal Security Field : Stakes and Rivalries in a Newly Developping Area of Police Intervention » in ANDERSON (M.) & DEN BOER (M.), *Policing Accross National Boundaries*, Londres, Pinters, 1994, pp. 161-173.

existence en Europe une fois la Convention Europol entrée en vigueur ([29]).

Interpol en tant qu'organisation policière, hors de la sphère de responsabilité politique des Etats concernés, ne peut avoir de compétences opérationnelles. Elle souffre donc de son statut mal défini mais cela lui donne également plus de flexibilité et lui permet d'assurer sa fonction première d'information et de communication. De plus, la collaboration policière en matière de terrorisme dans les années 1970 ne pouvant s'inscrire dans le cadre d'Interpol, les pays européens sont allés à la recherche d'autres lieux de collaboration plus efficaces.

§ 2. – *Les accords interpoliciers régionaux*

Alors que les Etats cherchent une solution globale, voire supranationale, à la question de la coopération policière, on assiste à la formation de contacts et d'associations entre les corps de police au niveau régional et plus spécialement entre les Etats frontaliers (A). Il existe également un certain nombre de groupes de travail interpoliciers spécialisés dans un secteur. Ce niveau de coopération correspond plus ou moins au « meso level » de Monsieur Benyon ([30]), c'est à dire aux structures opérationnelles de polices (B).

A. – La coopération entre les polices d'Etats voisins

C'est surtout dans les régions transfrontalières que le besoin d'une coopération policière directe s'est fait sentir. Faute de texte, les policiers en service dans ces régions se sont débrouillés le mieux qu'ils pouvaient.

D'après une enquête réalisée par la *Coördinerend Politieberaad* ([31]) en 1991, il y aurait neuf ententes entre les diverses régions frontalières des Pays-Bas : six à la frontière allemande, deux à la frontière belge et une dans le Sud-Limbourg ([32]). Cette dernière région, qui est également appelée « Euroregio Meuse-Rhin » est un exemple intéressant en matière de coopération policière. L'« Euroregio Meuse-

([29]) D'après un entretien avec Iver Frigaard, Officier de liaison à Interpol.
([30]) Benyon (J.) et al., *Police Co-operation – A Preliminary Investigation, Op. cit.*, p. 187.
([31]) Rap. D31-91 du Coördinerend Politiebeberaad-Beleidsadviesgroep, *Open grenzen.*
([32]) Joubert (C.) et Bevers (H.), « La police et l'Europe », *Revue de Sciences Criminelles*, 1992, pp. 707-724.

Rhin » est, en effet, marquée par une frontière commune entre les Pays-Bas, l'Allemagne et la Belgique. Dès la fin de la seconde guerre mondiale, les contacts entre les autorités de police frontalière se sont développés. La Convention de 1960 portant sur les relations entre les autorités de police belge et allemande prévoit déjà un système d'échange de renseignements et la création d'un service de liaison composé d'officiers de police. Depuis, ce service de liaison se réunit chaque année.

En 1971, la NEBEDEAG-Pol *(Nederlands- Belgisch- Deutsche Arbeitsgruppe Polizei* ([33])) a été créée. Ce groupe, composé de policiers des régions frontalières des trois pays, s'est donné la forme juridique d'une association privée de droit allemand. L'association a des activités très diversifiées telles que la communication radio entre les trois Etats, l'échange régulier d'informations et de fonctionnaires ou encore la création d'un formulaire technique utilisé pour informer les policiers des autres pays sur certains malfaiteurs ou certains délits ([34]). Les policiers ont ainsi organisé un système d'échange d'information informel et ont développé la pratique de l'observation et de la poursuite transfrontalières dans le cadre de la Convention Benelux. Cette expérience des pays du Benelux a largement été utilisée dans le cadre de la rédaction de la Convention d'application des Accords de Schengen. La NEBEDEAG-Pol répond à un besoin évident mais son activité manque d'une base légale appropriée ([35]).

En matière d'échange d'informations, les Français et les Allemands ont de leur côté innové en adoptant un accord permettant d'accéder aux fichiers informatisés des objets volés de l'autre Etat. Au titre de la coopération entre les polices d'Etats voisins, il faut également mentionner les contacts qui existent, par exemple, entre la *Garda Siochana irlandaise* et la *Royal Ulster Constabulary* britannique à la frontière de l'Irlande du Nord et du Royaume-Uni, ou bien les contacts entre la Police française et la *Guardia di Pubblica Sicurezza* italienne à la frontière franco-italienne. De plus, des Commissariats mixtes ou multilatéraux ont été installés depuis 1992 sur les frontières franco-espagnole (au Perthus), franco-italienne (à

([33]) Groupe de travail des responsables des polices des Etats frontaliers d'Aix-la-Chapelle.

([34]) Brammertz (S.), de Vreese (S.) et Thys (J.), *La collaboration policière transfrontalière*, Bruxelles, Politeia, 1993, p. 170.

([35]) Brammertz (S.), « La coopération policière en Europe et dans l'Euroregio Meuse-Rhin », *Déviance et Société*, vol. 16, n° 2, 1992, pp. 219-229.

Vintimiglia) et franco-allemande (à Sarrebrück, au Pont de l'Europe, à Ottmarsheim-Neurenbourg, à Lauterbourg et à Strasbourg) ([36]). C'est un nouveau concept visant un local commun, ouvert en permanence, situé sur la frontière, qui regroupe des agents des deux parties contractantes travaillant en étroite collaboration. Ils permettent une coopération policière plus étroite et sont très pratiques pour prendre rapidement des décisions en cas d'incident. Ainsi, ce qui n'était qu'une étape expérimentale il y a quelques années s'est affirmé comme une véritable réussite.

Les polices des pays non membres de l'Union entretiennent également des relations de coopération avec leurs voisins. Ainsi la Pologne et la Tchécoslovaquie ont-elles des accords avec l'Allemagne. De plus, les accords de formation concernent souvent la totalité des pays européens. En effet, les pays de l'Europe occidentale se sont investis dans la formation des policiers de l'Europe de l'Est.

A côté du développement de la collaboration frontalière, relations basées sur la proximité géographique, un certain nombre de groupes de travail spécialisés dans un domaine a émergé depuis les années soixante-dix.

B. – Les groupes de travail spécialisés

La tendance en matière de coopération policière va vers l'installation de réseaux légers sous la forme de « clubs » réunissant les forces de police de différents Etats. Ils se penchent généralement sur un domaine bien spécifique de la lutte contre la criminalité. Nous étudierons d'abord les clubs interpoliciers (1) puis ceux réunissant des fonctionnaires d'autres administrations qui travaillent également sur le terrain (2).

1. *Les clubs interpoliciers*

Il existe une kyrielle de structures informelles de la sorte, il ne s'agit donc pas d'en faire une présentation exhaustive. Les structures ci-dessous étudiées sont à considérer comme un échantillon plus ou moins représentatif.

([36]) DE BRESSON (H.), « Des commissariats mixtes à la frontière », *Le Monde* du 9/12/95, p. 2.

a) Le Club de Berne

Ce groupe de coopération a été créé en 1971 pour lutter contre le terrorisme. Il réunit, au sein d'une structure informelle et multilatérale, les chefs des services de renseignements de neuf Etats membres de l'Union Européenne (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni), ainsi que de la Suisse et des Etats-Unis. Il consiste principalement en la réunion annuelle dans l'un des Etats des directeurs et des chefs de services centraux de la lutte anti-terroriste. C'est un groupe semi-opérationnel qui dispose de systèmes protégés de télécommunications qui lui sont propres : les réseaux Megaton et Kilowatt. Aujourd'hui, l'action du Club de Berne dépasse le simple cadre de la lutte contre le terrorisme puisqu'elle intègre les activités d'espionnage et de transferts illicites de technologie ([37]). Au niveau opérationnel, le groupe de travail le plus important dans le domaine du terrorisme est le groupe informel européen de coopération dans la lutte contre le terrorisme *(Police Working Group On Terrorism)*.

b) Le Police Working Group On Terrorism-PWGOT

Ce groupe a été mis en place en 1979 aux Pays-Bas après l'assassinat de l'ambassadeur britannique à La Haye. Il rassemble les responsables de la lutte contre le terrorisme des quinze Etats membres de l'Union Européenne auxquels s'ajoute la Norvège. Il se réunit deux fois par an afin d'échanger des informations sur les dangers communs et les méthodes d'action. Les responsables policiers procèdent à des échanges d'officiers spécialisés dans le domaine du renseignement. Un réseau de communication permet aux membres de se contacter. Ce réseau est beaucoup utilisé étant donné la méfiance des services de police vis-à-vis Interpol. Ce groupe est remarquable par l'esprit de confiance qui y règne, ce qui est rare dans le milieu policier ([38]). C'est un bon exemple de coopération policière au niveau opérationnel qui permet aux services de police spécialisés dans le terrorisme de travailler ensemble.

([37]) Bonnefoi (S.), *Op. cit.*, p. 162.
([38]) Monet (J.-C.), *Op. cit.*, pp. 314-315.

c) Le Groupe Cross Channel

Créé en 1963, à l'initiative du Royaume-Uni, ce groupe n'est pas à proprement parler une structure concernée seulement par les aspects de la sécurité intérieure. Sa vocation est plus générale et porte sur l'ensemble des problèmes de sécurité des liaisons trans-Manche. Il réunit une fois par an les hauts responsables policiers et non policiers des quatre Etats riverains de la Manche c'est à dire le Royaume-Uni, la France, la Belgique et les Pays-Bas. Son action se concrétise par la mise en place d'officiers de liaison qui se réunissent chaque mois et par des actions communes de formation ou d'échange d'informations.

d) STAR (Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift ([39]))

Ce groupe de travail a été érigé en 1967 à l'initiative du *Bundeskriminalamt*. Actif dans le domaine des stupéfiants, il réunit deux fois par an les responsables des bureaux opérationnels d'Allemagne, de France, du Benelux, du Danemark, d'Autriche et de Suisse, auxquels se sont ajoutés une série de pays de l'Est. Ce groupe, dont la présidence est toujours allemande, est un forum d'échange d'idées ([40]).

A titre indicatif mais non exhaustif, nous mentionnerons d'autres groupes de travail informels tels que le réseau de liaison européen (*European Liaison Network*), le réseau de renseignements sur le hooliganisme (*Football Hooligan Intelligence Network*) ou les rencontres européennes sur la sécurité routière (*European Traffic Policing Meeting*). Dans une catégorie un peu à part, il faut également citer les organisations internationales syndicales qui sont un élément important de la coopération entre policiers malgré leur caractère privé et associatif. La Fédération Internationale des Fonctionnaires Supérieurs de Police a été créée en 1950. Son but est de promouvoir le professionnalisme policier, de défendre sur le plan international les intérêts moraux et professionnels des fonctionnaires de police et de constituer un lieu de rencontres et d'échanges en facilitant l'expression des opinions de ses membres. Elle est présente dans les cinq

([39]) Groupe de travail permanent sur la drogue.

([40]) DEWALLEF (Y.), « La collaboration policière internationale ou comment résoudre les problèmes résultant de la perméabilité des frontières », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1993, p. 226.

continents, avec quarante cinq pays membres. Il existe aussi un syndicat spécifiquement européen : le Conseil Européen des Syndicats de Police. Il est principalement préoccupé par les tensions nationalistes existant en Europe, estimant qu'elles peuvent provoquer de graves troubles à l'ordre public.

Il faut maintenant mentionner la coopération entre les douaniers et les gendarmes. Ces derniers ne sont pas des policiers au sens strict du terme, pourtant ces groupes réunissant des professionnels visent également à remédier aux troubles pour l'ordre public consécutifs à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures.

2. *Les groupes de travail autres que strictement policiers*

Il s'agit essentiellement de la coopération entre gendarmes (a) et celle entre douaniers (b).

a) La coopération entre gendarmes

Traiter à part la coopération entre les gendarmes revient à classer la gendarmerie en dehors du corps policier. Or la gendarmerie n'appartient-elle pas à la police ? L'effort de définition de la police qui a été fait en introduction nous permet de considérer que la gendarmerie fait partie de la police. Pourtant nous traiterons de la coopération entre les gendarmeries européennes dans cette subdivision car tous les Etats européens n'ont pas de gendarmerie.

Tous les Etats européens n'ont pas une force de police militaire telle que la gendarmerie française. Les pays du Sud de l'Europe ainsi que la Belgique et le Luxembourg ont adopté le modèle français à la suite des conquêtes napoléoniennes ([41]). L'Italie et l'Espagne ont ainsi un système policier dualiste et ont développé une coopération informelle entre elles. Le premier accord de la gendarmerie française avec son homologue belge date de 1919 et avait instauré des contacts de service ainsi qu'un droit d'observation. Des accords franco-allemands ont été plus récemment signés en 1992 et ont permis un contact entre les Länder frontaliers et les gendarmeries de Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin afin de mettre en

([41]) WATIN-AUGOUARD (M.), « Gendarmerie et Europe, La gendarmerie nationale, Schengen et l'Union Européenne », *Revue d'Etudes et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 178, 1995, pp. 29-32.

place une coopération opérationnelle. Née d'une initiative française, la coopération entre les gendarmeries française, italienne et espagnole (F.I.E.) a débouché sur la signature en 1994 d'une déclaration commune des hauts responsables des trois institutions ([42]). Ils ont ainsi fixé un calendrier d'actions dans trois domaines prioritaires : la gestion des ressources humaines, l'organisation du service et la mise en œuvre des technologies nouvelles. Les gendarmes européens, se sentant menacés par la mise en place d'une coopération institutionnelle entre forces de police, ont pris ainsi des initiatives de leur côté pour jouer également un rôle dans cette coopération transfrontalière.

Ils se sont également battus pour être représentés dans les nouveaux cadres de coopération. Ainsi dans le cadre de Schengen, de Maastricht et d'Europol, la gendarmerie participe-t-elle au développement de la coopération policière au même titre que les autres forces de police et les douanes. En France, la gendarmerie joue un rôle important dans la surveillance de la frontière maritime. Elle est, en effet, la seule force de police à compétence générale à pouvoir intervenir en mer ([43]). Enfin, l'aspect international des questions de la sécurité intérieure tend à se développer. Ainsi la lutte contre le trafic de drogue relève-t-elle également de la politique extérieure de l'Union. Or la gendarmerie, en tant que force militaire, relève du ministère de la Défense. Grâce à la gendarmerie, les ministères de la Défense sont ainsi amenés à connaître les différents aspects de la sécurité intérieure. La gendarmerie pourrait selon les termes de Monsieur Le Borgne « être amenée à jouer un rôle en tant qu'intermédiaire entre les deux volets du traité » ([44]).

b) La coopération douanière

Monsieur Meunier dans son article « Les fonctions douanières dans un espace sans frontière » ([45]) montre l'évolution des missions de la

([42]) GALTIER (D.), « La coopération entre les gendarmeries française, italienne et espagnole : la F.I.E. », *Revue d'Etudes et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 178, 1995, pp. 36-37.

([43]) LE BORGNE (G.), « La gendarmerie nationale, Schengen et l'Union Européenne », *Défense Nationale*, n° 3, 1994, pp. 95-102.

([44]) deuxième et troisième piliers du T.U.E.. LE BORGNE (G.), « La gendarmerie nationale, Schengen et l'Union Européenne », *Op. cit.*, p. 99.

([45]) MEUNIER (E.), « Les fonctions douanières dans un espace sans frontière » dans SINAY (A.) & CITERMANN (A.), *Union Européenne : intégration et coopération*, Paris, P.U.F., 1995, pp. 107-117.

douane résultant de la mise en œuvre du Marché unique. La douane a maintenant une vocation communautaire qu'elle n'avait pas auparavant. Elle assure, par le contrôle des marchandises, la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun ([46]) ainsi que la perception des recettes fiscales de la Communauté. Son rôle en matière de sécurité intérieure est également important. Elle a en charge la protection des intérêts financiers de la Communauté. Elle joue ainsi un rôle important dans la lutte contre la fraude ([47]). De plus, sa mission essentielle de contrôle des marchandises lui permet de faire obstacles à de nombreux trafics. Elle contrôle le trafic d'objets contrefaits, des biens culturels et surtout celui des stupéfiants. En France par exemple, la douane réalise chaque année plus de 80 % des saisies de drogues ([48]). Afin de mieux effectuer ses nouvelles tâches, la douane française a dû adapter ses méthodes de travail ainsi que son organisation ([49]).

Les douaniers des différents Etats sont également amenés à coopérer dans le cadre intergouvernemental pour intervenir dans les domaines non communautaires en particulier en ce qui concerne la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants ([50]). Les douaniers européens coopèrent, en effet, depuis 1967 au sein du Groupe d'Assistance Mutuelle (G.A.M.) qui a été créé par la Convention de Naples de 1967. Cette dernière Convention vient d'être actualisée par la Convention Naples II qui a été adoptée le 18 décembre 1997 ([51]). Le Groupe d'Assistance Mutuelle, composé de représentants d'administrations douanières, a mis en garde les Etats de la Communauté sur

([46]) Droits de douane uniformisés.

([47]) ROUYÈRE (G.), « L'action de la douane », *Revue d'Etudes et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 178, 1995, pp. 38-41.

([48]) Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects, *1995 La douane en quelques chiffres*, Ministère du Budget, 1995.

([49]) VIALLA (J.-L.), « Le métier de douanier et le Marché unique », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 83-91.

VAN OUTRIVE (L.), « Les douaniers français aux frontières de la sécurité intérieure », *Déviance et Société*, n° 4, 1995, pp. 339-354.

([50]) RAVILLARD (P.), « Customs Cooperation in the Context of Title VI of the Treaty on European Union », dans MONAR (J.) & MORGAN (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994.

([51]) Conseil de l'Union européenne, Acte du 18 décembre 19997 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, *J.O.C.E.*, n° C 24 du 23/01/98, p. 1.

Il est intéressant de noter que cette convention reprend les modalités d'exercice des droits de suite et d'observation transfrontalières telles que définies par Schengen au profit des agents des douanes.

les conséquences néfastes de la suppression des postes aux frontières. En 1989 a été créé un sous-groupe appelé G.A.M. 92 qui s'est penché sur les conséquences, en particulier pour les services de douane, de la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Il convient de mentionner également le programme Matheus mis en œuvre par les Etats membres, sous l'égide de la Commission des Communautés Européennes. Ce programme a pour objet l'échange d'informations et la formation commune des fonctionnaires des douanes afin de rapprocher les pratiques nationales. Enfin il faut ajouter que ce partenariat sera facilité par le Système d'Information Douanier (S.I.D.) dont le fonctionnement a été déterminé en 1992 dans la cadre du troisième pilier du T.U.E. ([52]). Cette Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes n'a pas encore été ratifiée par tous les Etats membres. Ce réseau informatique permettra alors aux douaniers qui se trouvent aux frontières extérieures d'échanger des informations concernant des cas de fraude ou de trafics ([53]).

En guise de conclusion, nous ferons un bilan sur les avantages et les inconvénients de la coopération interpolicière. L'avantage principal de ce genre de coopération se manifeste par les effets bénéfiques de par le simple fait qu'un contact a été établi entre les différents services. Ces contacts, souvent informels, ont une valeur indéniable et permettent aux policiers européens de bâtir d'après l'expression de Monsieur Benyon une « *cop culture* » ([54]). Les échanges d'informations et d'expériences en sont grandement améliorés. La coopération est donc plus efficace. Néanmoins, certains abus ne sont pas à exclure du fait du manque total de contrôle et du caractère souvent secret de ces contacts. Ces arrangements informels font peu pour assurer la responsabilisation et la légitimité. De plus, il existe un risque de prolifération exagérée de ces structures qui peuvent faire double emploi et créer des confusions.

([52]) Conseil de l'Union Européenne, Acte du 26 juillet 1995 portant établissement de la Convention sur le système d'information douanier (S.I.D.), *J.O.C.E.*, n° C 316 du 27/11/95.

([53]) Parlement européen, *Rapport sur le projet d'acte du Conseil établissant la Convention portant création du Système d'information européen*, fait par Terron i Cusi (A.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A-0062/97 du 27/02/97, 39 p.

([54]) Benyon (J.), *Op. cit.*, p. 212.

A côté de ces arrangements entre policiers et hommes de terrain, il existe un certain nombre de cadres de coopération policière mis en place par les gouvernements et non plus par les policiers eux-mêmes.

SECTION II. – LA COOPÉRATION POLICIÈRE INTERGOUVERNEMENTALE

La plupart des structures existantes en matière de coopération policière est de caractère intergouvernemental. C'est-à-dire que la coopération est décidée au niveau ministériel. Cela ne signifie pas que les policiers n'interviennent pas du tout, sinon on ne pourrait parler de coopération policière ! Cela veut seulement dire que l'initiative est prise par les gouvernements. Ces derniers définissent le cadre et les moyens de coopération à la disposition des agents de police. Au fil des années, différentes sortes d'initiatives ont vu le jour. Un certain nombre de structures informelles a été mis en place (§ 1) alors que parallèlement les Etats mettaient en place des structures de coopération plus formelles (§ 2). Cette distinction équivaut à la distinction de Monsieur Monet entre le niveau technique et le niveau politique de coopération ([55]).

§ 1er. – *Les structures informelles*

Ces structures informelles réunissent des fonctionnaires et des ministres chargés des problèmes de sécurité. C'est le niveau de coopération « technique » d'après la classification que fait Monsieur Monet dans son ouvrage « Polices et sociétés en Europe ». C'est dans ces enceintes que sont discutées les questions relatives aux structures opérationnelles, aux échanges de renseignements et aux procédures policières. C'est surtout dans le domaine de la lutte contre le terrorisme que de tels « clubs » se sont formés (A) mais il en existe également dans celui de la lutte contre le trafic de stupéfiants (B).

A. – Les groupes de lutte contre le terrorisme

Le développement du terrorisme en Europe dans les années 70 est à l'origine de groupes de travail informels. Nous verrons néanmoins

([55]) MONET (J.-C.), *Polices et sociétés en Europe, Op. cit.*, p. 304.

que ces structures ont eu tendance à élargir leur champ de réflexion au fil des années. Nous étudierons plus précisément le Club de Vienne (1) et le Groupe Quantico (2).

1. *Le Club de Vienne*

Le Club de Vienne, ou Club des Cinq, existe depuis 1979 et rassemble la France, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse, c'est-à-dire les cinq pays alpins de l'Europe. Il réunit les ministres et hauts fonctionnaires responsables dans chaque pays de la lutte contre le terrorisme. Ces dernières années, il a élargi son domaine d'action aux problèmes d'immigration clandestine. Ce groupe est maintenant assez peu actif du fait de sa duplication avec le Comité K.4 surtout depuis l'adhésion de l'Autriche à l'Union Européenne. Ce réseau de relations permet également d'intégrer la Suisse à certains problèmes communs.

2. *Le Groupe Quantico*

Le Groupe Quantico a aussi vu le jour en 1979. Ce groupe tire son nom du village de Quantico où se trouve le siège de l'académie du F.B.I. Il est transcontinental et réunit les fonctionnaires venus aussi bien d'Allemagne, d'Autriche, d'Australie, du Canada, des Etats-Unis, de France, du Royaume-Uni que de Suède. Il a été créé sur l'initiative américaine pour débattre de la question du terrorisme croate. Depuis il a étendu sa compétence à d'autres formes de terrorisme comme le terrorisme arménien ou chiite. L'influence des Etats-Unis y est prépondérante ce qui fait l'originalité de ce groupe.

B. – Le groupe Pompidou dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants

Si de nombreuses structures officielles se mettent en place pour lutter contre la drogue, peu de structures informelles ont vu le jour. La plus importante est le Groupe Pompidou créé en 1971.

Ce groupe a été créé à l'initiative du Président Georges Pompidou et réunissait au départ différents ministères de la Belgique, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. En 1980, il a été intégré au Conseil de l'Europe

et depuis neuf nouveaux Etats en font partie (la Turquie, la Grèce, la Norvège, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, la Finlande, l'Autriche et Malte). Depuis 1986, la Commission des Communautés Européennes y est représentée. La vocation de ce groupe est d'examiner sous un angle pluridisciplinaire les problèmes de l'abus de drogues et du trafic de stupéfiants. Il ne s'agit pas d'un groupe opérationnel mais d'un groupe visant à proposer des solutions et des études. Les activités du Groupe Pompidou ont lieu à deux niveaux : les réunions des ministres concernés et celles des correspondants permanents. Les réunions des ministres, au cours desquelles des échanges d'idées ont lieu au sujet des mesures à prendre, ont en principe lieu tous les deux ou trois ans. Celles des correspondants permanents, pour préparer les premières, ont lieu deux fois par an. C'est donc une structure mixte, « mi-formelle ». Le Groupe Pompidou a l'avantage d'être beaucoup plus large que Trevi, que nous allons étudier dans le second paragraphe, et permet ainsi d'aborder les problèmes liés à la drogue de manière plus globale. Le Groupe Pompidou a été admis en 1986 au sein du Conseil de l'Europe qui a été une des première structure formelle à se pencher sur les problèmes de coopération policière.

§ 2. – *Les structures formelles*

Les structures formelles de coopération policière ont connu un développement important depuis les années soixante dix. C'est, en effet, à ce niveau que se situe la coopération au sein de Trevi et de Schengen. Nous traiterons d'abord la coopération dans le cadre élargi du Conseil de l'Europe (A) avant d'analyser le travail des Etats membres de la Communauté au sein de Trevi (B). Nous finirons par l'étude de la collaboration policière mise en place entre un nombre restreint d'Etats conformément aux dispositions des Accords de Schengen (C).

A. – La coopération formelle dans le cadre élargi du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe, érigé en 1949, et composé aujourd'hui de quarante pays membres, a été le premier cadre institutionnel global de réflexion et de coopération en matière pénale. Dans les années soixante dix, il s'est penché sur les problèmes criminels, de circula-

tion routière, de prise d'otages, de terrorisme ... ([56]) Mais dans les années quatre-vingts, le Conseil de l'Europe va se voir dépossédé de son rôle par les nouvelles structures créées autour des Communautés Européennes. Il va alors se spécialiser dans les problèmes juridiques et la protection des droits de l'homme ([57]). Il tente d'obtenir des résultats par le biais de recommandations et de conventions relatives à la coopération judiciaire et policière en Europe. Il constitue en quelque sorte un support juridique à la coopération policière. C'est, en effet, au sein du Conseil de l'Europe que la Convention pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, celle sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 ou encore celle sur l'extradition du 13 septembre 1957 ont été signées. Le Conseil de l'Europe reste donc une instance indispensable à la coopération policière en Europe. C'est également dans le cadre du Conseil de l'Europe que l'œuvre de l'harmonisation du droit en matière de protection des droits de la personne a été entreprise. Il faut noter que plus de cent traités d'harmonisation du droit ont été conclus en son sein. Tant que le droit pénal restera en dehors de la sphère de compétence de l'Union Européenne, seules les conventions du Conseil de l'Europe en la matière seront applicables et permettront ainsi de prévenir des violations des libertés individuelles dans le cadre de la coopération policière intergouvernementale.

B. – La coopération formelle entre les Etats membres de la Communauté Européenne : le groupe Trevi

La création du groupe Trevi marque une étape importante dans l'évolution de la coopération policière en Europe. Cette mise en place est considérée par certains comme un « événement majeur » ([58]) alors que d'autres considèrent que ce n'est que plus tard que cette structure va réellement faire ses preuves ([59]). Nous verrons donc ce qu'il en est en étudiant successivement les origines de Trevi (1), ses missions (2) et son organisation (3).

([56]) DEWALLEF (Y.), « La collaboration policière internationale ou comment résoudre les problèmes résultant de la perméabilité des frontières », *Op. cit.*, p. 239 .
([57]) BIGO (D.), *L'Europe des policiers et de la sécurité intérieure, Op. cit.*, p. 53.
([58]) MONET (J.-C.), *Polices et sociétés en Europe, Op. cit.*, p. 306.
([59]) BIGO (D.), *Polices en réseaux ..., Op. cit.*, p. 87.

1. *Les origines de la coopération Trevi*

La mise en place du groupe de Trevi fait suite au sommet européen qui s'est tenu à Rome en 1975. L'« étymologie » de son nom est encore discutée. Les Italiens considèrent que ce nom fait référence à la fameuse fontaine de Rome où la rencontre initiale a eu lieu. Les Allemands y voient l'acronyme français pour « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale ». Nous ne trancherons pas sur ce point de détail qui attire néanmoins la curiosité.

L'idée vient du Premier Ministre britannique Callaghan d'organiser des rencontres régulières entre les ministres de l'Intérieur des Etats membres de la Communauté Européenne afin de discuter des problèmes de terrorisme et éventuellement de trouver des connexions. En 1976, à Luxembourg, les ministres ont entrepris de créer des groupes de travail spécialisés. Néanmoins après quelques années, les structures mises en place se sont avérées peu efficaces et les réunions Trevi se sont faites de plus en plus rares. En 1986, à l'occasion de leur réunion à La Haye, les ministres ont décidé de donner une périodicité de rencontre semestrielle avec la possibilité de se réunir de façon extraordinaire en cas d'urgence. C'est avec la perspective de la libre circulation réactivée par l'A.U.E. que le groupe Trevi a retrouvé une certaine dynamique et que son champ d'intervention est allé au de-là de sa vocation initiale centrée sur les problèmes du terrorisme.

2. *Les missions du groupe Trevi*

Si Trevi a été créé afin de lutter contre le terrorisme, rapidement son domaine de réflexion s'est élargi. Le programme d'action Trevi de 1990 résume en ces termes l'objet de Trevi qui est « de renforcer la coopération des services de police et de sécurité, de prévenir et de réprimer plus efficacement le terrorisme, le trafic de stupéfiants ou toutes autres formes de grande criminalité ainsi que l'immigration clandestine organisée » ([60]).

Les moyens de coopération de Trevi étaient assez variés et passaient entre autres par l'échange d'experts et de fonctionnaires de liaison, la coopération policière dans les zones frontalières, la mise

([60]) Groupe Trevi, *Programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de Police et de lutte contre le terrorisme et autres formes de criminalité organisée*, juin 1990.

en place d'un système commun d'informations ainsi que la définition des droits de suite et d'observation transfrontalières. Trevi a également instauré la pratique de l'échange d'officiers de liaison qui avaient une mission d'assistance et de conseil. Ils étaient basés à l'étranger. Dépourvus de pouvoir judiciaire, ils travaillaient en étroite collaboration avec leurs collègues locaux. Les différents ministères ont insisté sur le fait que la coopération multilatérale Trevi devait s'effectuer dans le respect des législations nationales et sans préjudice des accords internationaux existants, en particulier dans le cadre d'Interpol. Trevi visait donc à compléter ce qui avait déjà été mis en œuvre en matière de coopération policière en apportant de nouveaux moyens et de nouvelles opportunités. L'originalité de Trevi a été de mettre en contact différents niveaux de fonctionnaires allant des ministres de l'Intérieur jusqu'aux policiers qui au sein de groupes d'experts effectuaient l'essentiel du travail opérationnel.

3. *L'organisation de Trevi*

L'organisation de Trevi a évolué au fil du temps. Jusqu'au Traité de Maastricht, Trevi a fonctionné indépendamment des Communautés Européennes même si le groupe réunissait les Etats membres. Aucun représentant de la Commission de Bruxelles ne siégeait à ses réunions. Depuis le T.U.E., Trevi a été intégré dans le cadre du Comité K.4 ce qui change son caractère purement intergouvernemental.

Le groupe Trevi, avant son intégration dans le troisième pilier, avait une structure à trois échelons : l'échelon ministériel, celui des hauts fonctionnaires et celui des policiers opérationnels. Au cours de leur réunion semestrielle, les ministres de l'Intérieur et de la Justice des Etats membres arrêtaient d'un commun accord les décisions en matière d'orientations générales. Le groupe d'experts, hauts fonctionnaires de police, préparait les décisions que pour l'essentiel le Conseil avalisait. Mais c'est au niveau des quatre sous-groupes que la coopération opérationnelle avait lieu. Les domaines de compétence entre ces quatre groupes étaient répartis comme suit.

Le groupe Trevi I était chargé de l'échange des informations relatives aux activités terroristes et s'occupait de l'assistance mutuelle en la matière. C'était donc le groupe le plus ancien. Le groupe Tre-

vi II s'occupait des informations relatives aux perturbations de l'ordre public et réfléchissait sur les problèmes de formation, d'équipement et de techniques policières (empreintes digitales informatisées, analyses balistiques ...). Le groupe Trevi III a été créé en 1985 pour traiter de la criminalité organisée, c'est-à-dire de la lutte contre la délinquance et de la grande criminalité (en particulier celle liée au trafic de stupéfiants et du blanchiment d'argent sale). Le groupe Trevi IV a été créé en 1988 et s'occupait des questions liées à la libre circulation des personnes. Il était encore appelé le groupe Trevi 92 car il avait été mis en place dans la perspective de l'achèvement du Marché unique en 1992. Ce groupe de travail était responsable de la rédaction du Programme d'action Trevi ([61]) qui avait été rédigé en 1990 et précisait un certain nombre de priorités telles que la désignation d'officiers de liaison, le développement d'un système de communication ou encore la coordination en matière de formation ([62]).

Il faut noter qu'un certain nombre d'Etats non membres de la Communauté Européenne a obtenu le statut d'« associés » : l'Autriche, le Canada, les Etats-Unis, le Maroc, la Norvège, la Suède et la Suisse. De plus, le groupe Trevi était renforcé par une structure d'appui. En effet, a été créée en 1989 la « Troïka » Trevi qui était formée par le pays en charge de la présidence tournante, celui l'ayant précédé et celui lui succédant. La présidence de Trevi était la même que celle du Conseil. Cette formule permettait de remédier au fait que Trevi ne disposait pas de secrétariat permanent et lui donnait ainsi une certaine continuité dans le temps. Mais cela n'a pas suffi à faire taire les critiques concernant le manque de travail à long terme de cette structure de coopération.

D'autres critiques ont été formulées à propos de Trevi comme son manque de légitimité et son caractère trop secret. En effet, le groupe Trevi prenait ses décisions à huis-clos et il n'était même pas certain que les ministres connaissent tout ce qui était décidé au niveau des groupes de travail. C'est paradoxalement cet aspect de Trevi qui était spécialement apprécié par les policiers car ils pouvaient dans ce cadre coopérer d'une manière efficace ([63]). Cette

([61]) Bigo (D.), « Enjeux et concurrences », in *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 74.

([62]) Bonnefoi (S.), *Europe et sécurité intérieure, Op. cit.*, p. 24.

([63]) Benyon et autres, *« Police Co-operation in Europe : An Investigation », Op. cit.*, p. 163.

structure était également particulièrement appréciée des Britanniques qui considéraient que son atout majeur était de permettre « des discussions informelles, spontanées et pratiques » ([64]). Il ne faut pas sous-estimer les accomplissements significatifs de la coopération au sein de Trevi même s'il est difficile de dresser un réel bilan du fait de la discrétion qui a entouré ses activités. L'échange d'officiers de liaison est, en effet, une des réalisations de Trevi ainsi que l'échange entre les écoles de police. Mais c'est surtout l'engagement politique des Etats européens à coopérer dans le domaine de la coopération policière qui est la principale innovation de Trevi.

La mise en place du T.U.E. et l'institutionnalisation de Trevi au sein du Comité K.4 permet de remédier en partie aux faiblesses de Trevi tout en gardant les acquis enregistrés dans le domaine de la coopération policière. Nous verrons dans le second chapitre ce qu'est devenu Trevi depuis l'application du T.U.E. Avant cela, nous étudierons la coopération au sein de Schengen qui est sûrement le cadre de coopération le plus opérationnel pour le moment, du fait de son caractère restreint géographiquement.

C. – La coopération formelle restreinte : les Accords de Schengen

Les Accords de Schengen trouvent leur origine dans la coopération au sein du Benelux. L'intégration des pays du Benelux a commencé en 1944. Ils ont d'abord instauré entre eux une union douanière en 1948. Puis ils ont décidé d'abolir les contrôles existants à leurs frontières communes. Ils ont rapidement pris conscience des conséquences sur la criminalité, de la disparition des contrôles aux frontières intérieures et ont élaboré un certain nombre de conventions dans le domaine pénal. Ainsi le 27 juin 1962, ont-ils signé le Traité Benelux sur l'extradition et l'assistance mutuelle en matière pénale, puis en 1969 une Convention relative à la coopération administrative et judiciaire. C'est le Traité sur l'extradition qui est le plus intéressant en matière de coopération policière. En effet, ce dernier porte non seulement sur l'amélioration de la procédure d'extradition, les commissions rogatoires ou la remise de procédures et de décisions judiciaires mais également sur la coopération policière

([64]) House of Commons, Home Affairs Committee, *Practical Police Co-operation in the European Community*, Seventh Report : Session 1989-90, Londres, H.M.S.O., p. 5 .

en tant que telle. La grande innovation de ce Traité est son article 27 qui autorise les agents d'une des Parties contractantes à pénétrer lors d'une poursuite sur le territoire de l'Etat voisin. Il autorise ainsi pour la première fois une intervention policière autonome sur le territoire d'un Etat voisin.

Ce droit de poursuite transfrontalière est assorti d'un certain nombre de conditions prévues à l'article 27 du Traité. Il faut d'une part, que la poursuite ait commencé dans le pays d'origine de l'agent poursuivant et d'autre part, que la personne poursuivie soit l'auteur présumé d'un fait donnant lieu à extradition. Dans ce cas l'agent poursuivant doit immédiatement faire appel aux agents compétents de la Partie sur le territoire de laquelle il a pénétré. Ces derniers appréhenderont sur demande la personne poursuivie pour établir son identité ou procéder à son arrestation. Toutefois dans certains cas exceptionnels, l'agent poursuivant peut appréhender lui-même la personne poursuivie à condition que la poursuite reste ininterrompue, que l'urgence des opérations rende le recours aux autorités locales impossible et que l'appréhension intervienne dans un rayon de dix kilomètres autour de la frontière. Les droits et obligations de l'agent poursuivant, lors de la poursuite, sont précisés dans l'article 28 du Traité. Conformément à ce dernier, il est soumis, lors de la poursuite, au droit de la Partie sur laquelle il intervient, il doit être en mesure de justifier à tout moment de sa qualité d'officier compétent. Ce dernier article régule également l'utilisation des moyens de contrainte et de défense par les agents poursuivants.

Les dispositions du Traité Benelux sur l'extradition sont donc très novatrices en matière de coopération policière. Elles vont d'ailleurs largement inspirer les rédacteurs de la Convention d'application des Accords de Schengen qui reprendront largement ses principes en ce qui concerne la poursuite transfrontalière. Mais il faudra attendre près de trente ans pour que de telles pratiques policières soient envisagées dans un cadre plus large que celui du Benelux.

La coopération policière au sein de Schengen est considérée comme une mesure compensatoire à la libre circulation des personnes. Néanmoins elle constitue une partie essentielle de la Convention d'application puisque le titre II, qui traite de la coopé-

ration policière, judiciaire et douanière, est le titre le plus important et comprend cinquante deux articles ([65]).

Avant de se pencher sur le contenu de la coopération policière au sein de Schengen, il convient de s'arrêter un moment sur les dispositions institutionnelles de ces Accords ([66]). L'organe principal de Schengen est le Comité exécutif au sein duquel chaque Etat dispose d'un siège. Le Comité statue à l'unanimité et se réunit « aussi souvent que le nécessitera la bonne exécution de ses tâches » ([67]). C'est le pouvoir exécutif de la structure Schengen. Il est prévu qu'en vue de la préparation des décisions, des groupes de travail composés de représentants des administrations nationales peuvent être institués.

Les réunions du Comité exécutif sont préparées par un comité de hauts fonctionnaires, le Groupe central, qui, lui, peut instituer des groupes de travail *ad hoc* chargés de préparer les mesures d'exécution dans des domaines déterminés. Sur certains sujets la Convention prévoit des instances *ad hoc*, c'est le cas de l'article 70 en matière de stupéfiants ou de l'article 115 pour le S.I.S. ([68]). Le Groupe central se réunit une fois par mois et prend des décisions de nature politique, prépare les réunions du Comité exécutif et coordonne les travaux des groupes d'experts.

Il existe depuis 1993 cinq Groupes d'experts. Le Groupe « Comité d'Orientation du S.I.S. » est chargé de traiter des questions juridiques, administratives et financières que pose la réalisation du S.I.S. Le Groupe I « Police et Sécurité » doit appliquer les mesures de coopération policière et assurer la coordination de trois sous-groupes : « Frontières », « Télécommunication » et « Armes et munitions ». Un Groupe de Travail « Stupéfiants » rend également compte à ce Groupe I. Le Groupe II est intitulé « Visa-Asile-Réadmission », le Groupe III « Coopération judiciaire » et le Groupe IV « Relations extérieures » ([69]).

([65]) JOUBERT (C.) et BEVERS (H.), *Schengen investigated – A comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, La Haye, Kluwer Law International, 1996, 576 p.

([66]) ELSEN (C.), « Les structures administratives de Schengen », dans PAULY (A.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières ou menaces pour les libertés publiques ?*, Maastricht, I.E.A.P., 1993, pp. 19-27.

([67]) Article 132 de la Convention d'application.

([68]) BENYON (J.) et autres, *Police Co-operation in Europe – A Preliminary Investigation, Op. cit.*, p. 136.

([69]) Cf. organigramme en annexe n° 5.

Depuis le début des travaux, le Secrétariat Général du Benelux a offert ses services pour l'appui logistique (travaux de secrétariat, d'interprétation et de traduction, lieux de réunion) pour les travaux du groupe de Schengen. Un règlement financier a été élaboré pour fixer la part des Etats qui ne font pas partie du Benelux. Plusieurs Etats parties ont « mis à disposition » un fonctionnaire pour contribuer aux travaux réalisés dans le cadre de Schengen. Dernière précision institutionnelle, la présidence dans le cadre Schengen est tournante d'après un système similaire à celui de l'Union. La présidence change également tous les six mois mais selon un ordre qui est différent de celui de la présidence du Conseil de l'U.E.

Une des grandes faiblesses structurelles de Schengen est l'absence de contrôle juridictionnel centralisé dans un domaine qui touche aux libertés individuelles. Le Comité exécutif prend des décisions qui ont la même force exécutive que la Convention tout en n'étant soumis à aucun contrôle parlementaire et en n'assumant aucune responsabilité politique ou juridique. Monsieur Nayer, directeur du Cerd ([70]), en parle en ces termes « on voit s'élaborer des règles qui créent du caramel juridique mou, des dispositions adémocratiques qui se parent des vertus de la légitimité ». C'est d'ailleurs ce qui a conduit le Conseil d'Etat néerlandais à rendre un avis négatif ([71]) à propos de la ratification des Accords de Schengen mais la Convention a recueilli une large majorité à la Chambre ([72]). Afin de remédier à ce problème de déficit juridictionnel, la compétence éventuelle de la Cour de Justice est en cours d'examen au Secrétariat du groupe Schengen. Le caractère confidentiel des décisions du Comité exécutif, qui ne sont en principe pas prises publiquement et dont la publication n'est pas obligatoire, pose également problème. En effet, le règlement intérieur du Comité exécutif ([73]) dans son article 9 précise que la publication des décisions du Comité exécutif dépend du caractère confidentiel de celles-ci ([74]). Ce principe est choquant dans la mesure où le Comité exécutif prend des décisions

([70]) Créations et recherches disciplinaires.

([71]) Avis du 23/04/1991.

([72]) Parlement européen, *Rapport sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen*, fait par van Outrive (L.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0288/92, 05/10/92, p. 30.

([73]) doc. SCH/Com-ex (93)1.

([74]) Décision sur le caractère confidentiel des documents adoptés par le Comité exécutif, doc SCH/Com-ex (93)22 corr.

qui peuvent avoir des effets juridiques sur les individus. Nous reviendrons plus loin sur ces faiblesses du dispositif Schengen.

Le contenu des Accords de Schengen en matière de coopération policière peut être divisé en quatre parties : les dispositions organisant l'assistance entre les services de police (1), celles permettant l'amélioration de l'action policière (2), celles instaurant le Système d'Information Schengen (S.I.S.) (3) et enfin celles spécifiques aux stupéfiants et aux armes à feu (4).

1. *L'organisation de l'assistance entre les services de police*

L'assistance entre services est la facette la plus humaine du dispositif Schengen : elle met en relations des personnes. En effet, la coopération entre les services de police se concrétise par la mise au point d'une procédure d'assistance mutuelle (a) et par l'échange de fonctionnaires (b).

a) L'assistance mutuelle

La Convention prévoit que les services de police s'accordent l'assistance tant à des fins de prévention qu'à des fins répressives. Cette assistance doit être fournie soit sur demande, soit d'office.

L'article 39 de la Convention d'application prévoit que, sur demande des services de police d'un Etat, la police d'un autre Etat doit prêter assistance et fournir les informations demandées. Néanmoins quelques conditions régulent cette pratique. Les informations fournies par écrit ne peuvent être utilisées comme moyen de preuve qu'avec l'autorisation des autorités étrangères ([76]). De plus, la demande ne doit pas relever de la compétence des autorités judiciaires et elle ne doit pas impliquer des mesures de contrainte. La circulaire du 23 juin 1995 « commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la Convention signée à Schengen » ([77]) est venue préciser les modalités de mise en œuvre de ces échanges d'information en France. Si l'information est transmise par des agents étrangers, la demande d'accord des officiers de police judiciaire devra être transmise au ministère de la Justice. Si l'information est

([76]) DELVAUX (A.-M.), « L'entraide policière », dans PAULY (A.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières ou menaces pour les libertés publiques ?*, Maastricht, I.E.A.P., 1993, pp. 7-18.

([77]) Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Circulaire du 23 juin 1995, *J.O.R.F.*, 01/07/95, p. 9849.

transmise par des agents français, c'est en général le Procureur de la République qui accorde l'autorisation de transmission.

L'article 46 prévoit que chaque Etat, par l'intermédiaire de son instance centrale, peut communiquer d'office des informations considérées comme importantes concernant la répression d'infractions futures, la prévention d'infractions ou la prévention des menaces pour l'ordre public ou la sécurité publique. Le dispositif d'assistance entre les forces de police de l'espace Schengen est complété par une pratique formalisée d'échange de fonctionnaires.

b) L'échange de fonctionnaires

Un autre volet de la coopération policière au sein de Schengen est le détachement de fonctionnaires de liaison. Cette technique n'est pas une innovation des Accords de Schengen puisque, déjà au sein de Trevi, les Etats européens avaient effectué de tels échanges ([78]). Néanmoins c'est la première fois que les modalités de ces échanges sont précisément décrites. La Convention prévoit, en effet, l'échange de policiers ainsi que celui d'autres fonctionnaires ([79]).

– *L'échange de policiers*

L'article 47 de la Convention précise que les Parties contractantes peuvent conclure des accords bilatéraux permettant le détachement, pour une durée déterminée ou non, de fonctionnaires de liaison d'une Partie contractante auprès des services de police d'une autre Partie contractante. Un tel détachement a pour but de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les Etats de l'espace Schengen, en particulier par une plus grande facilité dans les échanges d'informations, par l'assistance dans l'exécution des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale ou dans le cadre de la surveillance des frontières. La mission de ces fonctionnaires est avant tout une mission d'avis et d'assistance. Les agents ainsi détachés n'ont aucune compétence pour mener seuls une opération de police ([80]). Ils ont un statut particulier car ils relèvent à la fois

([78]) CATULLE, « La coopération policière européenne en pratique », dans BIGO (D.), *L'Europe des policiers et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 133-143.

([79]) WEYEMBERGH (A.), « Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n° 9-10, 1997, pp. 868-900.

([80]) article 47 § 3.

de l'autorité d'origine et de l'autorité auprès de laquelle ils sont détachés.

L'article 47 § 4 précise que les Parties contractantes peuvent également prévoir par un accord bilatéral ou multilatéral de détacher des agents de liaison auprès des services de police d'un Etat tiers, étant entendu que de tels agents de liaison représentent les intérêts des autres Parties contractantes. Cette technique a déjà été utilisée dans le cadre de la coopération Trevi et s'est avérée efficace pour créer des réseaux d'information dans les pays producteurs de drogue ou par lesquels la drogue s'achemine vers les pays européens.

– *Les autres échanges de fonctionnaires*

L'article 125 de la Convention de 1990 autorise le détachement de fonctionnaires des administrations des Douanes. Ces échanges ont pour but de promouvoir et d'accélérer la coopération douanière. Les fonctionnaires détachés n'ont qu'une mission d'assistance et de consultation et ne peuvent prendre de leur propre initiative des mesures douanières. Ces échanges sont à rapprocher de ceux ayant lieu dans le cadre de la coopération douanière au sein de l'Union. Pour finir, il faut noter le détachement de fonctionnaires de liaison prévu par l'article 7 de la Convention dans le cadre de la surveillance des frontières extérieures.

Les contacts personnels qui se tissent à l'occasion de ces échanges de fonctionnaires sont indispensables au bon fonctionnement de la coopération policière car la police est constituée avant tout d'hommes qui ont besoin de se connaître.

Le développement des contacts entre services passe également par l'amélioration des moyens de communication.

c) *L'amélioration des moyens de communication*

Nous étudierons en profondeur le S.I.S. qui est la pièce maîtresse de la communication policière au sein de Schengen. En sus de celui-ci les Etats se sont engagés à créer dans les régions frontalières « des lignes téléphoniques, radio, télex et autres liaisons directes » aux fins de faciliter la coopération policière et douanière, notamment par la transmission d'informations en temps utile dans le cadre de

l'observation et de la poursuite transfrontalières. L'objectif à long terme est plus ambitieux : c'est l'élargissement des bandes de fréquences, la mise en place d'une liaison commune aux services de la police et des douanes et la coordination des programmes d'achat d'équipement ([81]). Un groupe « télécommunication » a été mis en place en 1989 et se penche sur la mise en place d'une fréquence de radio commune à l'ensemble des Etats de l'espace Schengen. Ce groupe travaille également avec la Conférence européenne des postes et télécommunications (C.P.E.T.).

Le deuxième volet de la coopération policière dans le cadre de Schengen est l'amélioration des moyens d'intervention.

2. *L'amélioration de l'action policière*

En plus de faciliter les contacts entre les polices des Parties contractantes, la Convention de 1990 organise le renforcement de l'action policière grâce à deux techniques policières : l'observation (a) et la poursuite (b) transfrontalières. En effet, l'efficacité de ces techniques augmente dans la mesure où elles ne sont pas paralysées par la survenance d'une frontière.

a) Le droit d'observation transfrontalière

Le droit d'observation, ou encore appelée « filature », est défini par l'article 40 qui reprend en fait une pratique assez fréquente. La Convention prévoit que « les agents d'une des Parties contractantes, qui dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition sont autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'une autre Partie contractante lorsque celle-ci a autorisé l'observation transfrontalière sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable ». La Convention de Schengen précise les conditions dans lesquelles peut avoir lieu la filature.

([81]) DIEDERICH (F.), « La coopération policière », dans PAULY (A.), *Schengen en panne*, Maastricht, I.E.A.P., 1994, p. 74.

– *Les conditions quant aux personnes*

Le droit de l'observation ne peut donc être exercé qu'à l'encontre d'une personne qui est d'une part, observée dans le cadre d'une enquête judiciaire (flagrant délit, commission rogatoire, enquête préliminaire) et qui d'autre part, est présumée coupable ou ayant participé à un fait pouvant donner lieu à extradition. Ce sont là les conditions relatives à la personne observée. De plus, le droit d'observation est limité à certains agents de la force publique définis par l'article 40 § 4. En France, ce sont les officiers et agents de la police judiciaire de la Police nationale et les agents des douanes dans le cadre de leur attribution. Pour la Belgique, ce sont les membres de la police judiciaire près les parquets, de la gendarmerie, de la police municipale et dans certaines conditions les agents des douanes. Pour l'Allemagne, ce sont les agents des polices des *Länder* ainsi que dans une certaine mesure, les agents du *Zollfahndungsdienst* ([82]). Enfin pour les Pays-Bas, ce sont les fonctionnaires de la *Rijkspolitie* et de la *Gemeentepolitie*, au Luxembourg c'est la police et la gendarmerie. A ces conditions personnelles s'ajoutent des conditions relatives à l'exercice de ce droit d'observation.

– *Les conditions relatives à l'exercice du droit d'observation transfrontalière.*

Suivant les circonstances, cette filature pourra s'exercer avec ou sans l'autorisation de l'autre Etat. Si l'autorisation de procéder à la filature a été donnée, dans ce cas l'observation s'effectuera conformément à l'autorisation. L'autorisation peut, en effet, prévoir des conditions plus précises que les conditions de l'article 40 § 3 qui s'imposent aux agents exerçant l'observation transfrontalière. Conformément à ce dernier article, les agents doivent obtempérer aux injonctions des autorités localement compétentes et être en possession de l'autorisation préalable. Si les agents peuvent emporter leur arme, une décision contraire peut être prise. Ils ne peuvent d'ailleurs pas utiliser leur arme sauf en cas de légitime défense. Ils n'ont pas le droit d'entrer dans les domiciles ou dans les lieux non accessibles au public. Enfin, les agents observateurs ne sont pas autorisés à interpeller ou à arrêter la personne observée.

([82]) la douane.

Si, pour des raisons urgentes, l'autorisation préalable n'a pas été demandée, dans ce cas des conditions supplémentaires sont fixées par la Convention. Il doit s'agir alors d'une observation visant un fait punissable particulièrement grave limitativement déterminé par la Convention ([83]) : assassinat, meurtre, viol, incendie volontaire, fausse monnaie, vol et recel aggravé, prise d'otages, extorsion, trafic d'êtres humains, trafic illicite de stupéfiants, trafic d'armes à feu et d'explosifs, destruction par explosif, ou encore transport illicite de déchets toxiques et nuisibles. Le franchissement de la frontière doit alors être signalé immédiatement à l'autorité de l'Etat sur le territoire duquel l'observation se poursuit et une demande *a posteriori* doit donc être effectuée. En cas de non réponse, l'observation est limitée à cinq heures alors que l'arrêt de l'observation doit être immédiat en cas de réponse négative.

Si un certain nombre de conditions encadre ainsi l'observation, il reste néanmoins quelques zones d'ombre. La Convention ne définit pas d'une manière explicite la notion d'observation. La circulaire du Ministère de la Justice français donne quelques indications telles que la possibilité pour les agents de prendre des photos, d'interroger des témoins volontaires ... ([84]) Le Gouvernement néerlandais décrit lui l'observation par l'expression « *watching without being watched* », c'est à dire « regarder sans être vu ». Ceci exclurait donc l'utilisation de moyens d'observation acoustique. Il semblerait que la Convention laisse une certaine marge d'appréciation dans l'application de ses dispositions ce qui risque de poser des problèmes en pratique. La prise en compte des dispositions concernant l'observation dans le droit national des Parties contractantes est très bien expliquée par Madame Joubert et Monsieur Bevers dans leur ouvrage intitulé « *Schengen Investigated* » ([85]).

L'adoption des règles communes concernant l'autorisation de la continuation d'une poursuite, entamée dans un Etat membre, sur le territoire d'un autre Etat a été plus difficile que celle concernant

([83]) article 40 § 7.

([84]) Circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la Convention d'application signée à Schengen le 19 juin 1990, N.O.R. : *JUSA9500149C, J.O.R.F.* du 01/07/95 *Op. cit.*.

([85]) JOUBERT (C.) et BEVERS (H.), *Schengen Investigated – A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, La Haye, Kluwer Law International, 1996, pp. 127 et s.
également en annexe les tableaux pp. 170 et s.

l'observation du fait des conceptions nationales différentes de la souveraineté.

b) Le droit de suite

La poursuite consiste à poursuivre une personne qui a commis un crime ou un délit. Normalement elle ne peut être exercée au-delà de la frontière ([86]). La Convention consacre un droit de poursuite transfrontalière aux agents de police des Etats Schengen. En raison des circonstances dans lesquelles cette technique est utilisée, l'information préalable des autorités nationales s'avèrent impossible. C'est en cela que le droit de suite est potentiellement un empiétement sur la souveraineté nationale et nécessite un encadrement législatif minutieux. La Convention établit ainsi dans son article 41 le principe selon lequel les Parties contractantes acceptent que les services de police d'un autre Etat puissent continuer à exercer la poursuite sur leur territoire sous des conditions strictement définies et suivant des modalités qui peuvent varier d'une Partie contractante à l'autre.

– *Les conditions d'exercice uniformes du droit de suite*

Certaines conditions sont identiques à celles relatives à l'observation, d'autres sont spécifiques à la filature. Les conditions sont de deux nature : de fond et de forme.

Les conditions de fond de l'exercice du droit de suite portent sur les faits pour lesquels la poursuite peut avoir lieu ([87]). Avant tout, il faut préciser que la poursuite doit être justifiée par l'urgence et l'impossibilité d'avis préalable. Ensuite il doit s'agir soit d'un flagrant délit, soit d'une évasion. La notion de flagrance doit être interprétée de manière stricte (exclusion par l'article 41 de la flagrance par présomption ou par assimilation). En cas de flagrance, celle-ci doit concerner certaines infractions définies pour lesquelles les Etats ont une option conformément à l'article 41 § 4. Ils peuvent choisir entre deux catégories d'infractions pour déterminer les cas

([86]) En droit international public, seule la poursuite transfrontalière en haut mer est autorisée. En vertu du droit de poursuite, un Etat est autorisé à poursuivre en haute mer, arraisonner, saisir et ramener à l'un de ses ports un navire marchand étranger dont il a des raisons sérieuses de penser qu'il a contrevenu à ses lois et règlements. L'exercice du droit de poursuite est soumis à des conditions strictes définies par la Convention de Montego Bay.

([87]) *Gazette du Palais*, des 12 et 13 avril 1996, pp. 6-27.

dans lesquels ils autorisent le droit de suite ([88]). Soit ils adoptent la liste d'infractions limitativement énumérées par la Convention (elle est d'ailleurs identique à celle prévue pour la filature), soit ils décident que ce sont les infractions qui donnent lieu à extradition. Les pays du Benelux et l'Allemagne ont opté pour les infractions entraînant extradition et la France, l'Italie, le Portugal et le Luxembourg vis-à-vis de l'Allemagne pour les infractions de la liste.

Les conditions de forme portent sur les agents habilités à exercer ce droit. Ils doivent être aisément identifiables. Cette condition est bien spécifique à la poursuite et ne s'applique pas à l'observation, cette dernière devant rester secrète. Les agents doivent également être en mesure de justifier à tout moment de leur qualité officielle ([89]). Comme en cas de filature, ils ne peuvent pénétrer dans les domiciles et lieux privés ([90]) et n'ont pas le droit d'utiliser leurs armes sauf en cas de légitime défense ([91]). La poursuite ne peut être exercée que par les frontières terrestres ([92]), cette restriction ne s'appliquant pas au droit d'observation. La distance sur laquelle la poursuite peut avoir lieu fait l'objet de règles qui laissent aux Parties contractantes des options qu'elles sont amenées à prendre au moment de la signature.

– *Les modalités d'exercice du droit de suite qui varient d'un Etat à l'autre* ([93])

L'article 41 crée un système « à la carte » qui donne aux Parties contractantes la possibilité de déterminer les modalités de la poursuite ([94]). Ces dernières sont modulées et fondées sur le principe de réciprocité, les Etats membres définissant les conditions d'application de l'article 41 en ce qui concerne la poursuite elle-même et le droit d'interpellation.

En ce qui concerne la durée et l'espace dans lesquels la poursuite peut avoir lieu, les Etats ont la possibilité de fixer des limites dans une déclaration lors de leur adhésion. Le seul pays à avoir une régulation uniforme de la poursuite transfrontalière sur son territoire est

([88]) Cf. tableau sur les infractions donnant lieu à l'exercice du droit de suite en annexe n° 8.
([89]) article 41 § 5 d.
([90]) article 41 § 5 c.
([91]) article 41 § 5 e.
([92]) article 41 § 5 b.
([93]) Cf. tableau sur les modalités pratiques de l'application de l'article 41 en annexe n° 9.
([94]) BRAMMERTZ (S.), DE VREESE (S.) et THYS (J.), *La collaboration policière transfrontalière*, Bruxelles, Politeia, 1993, p. 208.

l'Allemagne. Elle permet, en effet, aux agents de ses pays voisins de continuer leur poursuite sur l'intégralité de son territoire et passe ainsi 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 dix kilomètres autour de la frontière. Leurs attitudes vis-à-vis de leurs pays voisins diffèrent. La Belgique n'impose pas de limite de temps et d'espace aux policiers allemands ou français alors que les Pays-Bas limitent le droit de poursuite des policiers français et allemands à dix kilomètres autour de la frontière. L'Italie à l'égard de la France, l'Espagne à l'égard de la France et la France à l'égard du Luxembourg ont prévu un rayon de dix kilomètres. Si l'on se place du côté policier, on peut constater que ce système aboutit à supprimer les frontières terrestres pour les recréer un peu plus à l'intérieur du pays voisin ([95]).

En ce qui concerne l'interpellation de la personne poursuivie, la Convention instaure également un système « à la carte ». L'article 41 § 2 donne la possibilité aux Parties contractantes soit d'exclure le droit d'interpellation par les agents poursuivants, soit de le permettre si aucune demande d'interrompre la poursuite n'est formulée et si les autorités locales ne peuvent intervenir avec rapidité. Dans ce dernier cas, les agents poursuivants peuvent alors interpeller la personne poursuivie en attendant que les autorités compétentes vérifient son identité et l'arrêtent. Au cours de l'appréhension par les agents poursuivants, la personne interpellée ne peut subir qu'une fouille de sécurité, les menottes peuvent être utilisées lors du transfert et des objets peuvent alors être saisis. Les pouvoirs des agents poursuivants sont donc potentiellement importants. Néanmoins peu nombreux sont les Etats ayant opté pour cette branche de l'alternative posée par l'article 41 § 2. Certains Etats, comme la France, refusent l'autorisation d'arrestation ou d'interpellation par des agents d'une autre Partie contractante sur son propre territoire. L'Allemagne de son côté accorde le droit d'interpellation d'une manière générale, même vis-à-vis de la France, dérogeant ainsi au principe de réciprocité. Les autres Etats limitent en général ce droit

([95]) BRAMMERTZ (S.), « La coopération policière en Europe et dans l'Euregio Meuse-Rhin », *Déviance et Société*, vol. 16, n° 2, p. 226.

à une zone de dix kilomètres autour de la frontière ([96]). Entre les Etats du Benelux, c'est le Traité Benelux relatif à l'extradition de 1962 qui s'applique. Son article 27 prévoit le droit de poursuite pour toutes les infractions susceptibles d'extradition, et ce sans limitation dans le temps et dans l'espace avec un droit d'interpellation dans un rayon de dix kilomètres au-delà de la frontière.

Il faut préciser que, conformément à l'article 41 § 1 al. 3, seules les autorités localement compétentes ont la possibilité de procéder à l'arrestation et à la vérification d'identité de la personne poursuivie. Mais l'article 41 § 6 envisage le cas où la personne arrêtée n'a pas la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel elle a été arrêtée : « elle sera mise en liberté au plus tard dans les six heures après l'arrestation, les heures entre minuit et neuf heures non comptées, à moins que les autorités localement compétentes aient reçu au préalable une demande d'arrestation provisoire aux fins d'extradition sous quelque forme que ce soit ». S'il s'agit d'une personne de la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel la poursuite a eu lieu, des poursuites peuvent être engagées même si l'infraction n'a pas été commise sur le territoire en question. Outre la poursuite aux fins d'arrestation, celle-ci peut avoir comme but de vérifier l'identité de la personne poursuivie. Dans ce cas, c'est le droit de l'Etat sur le territoire duquel la poursuite s'est déroulée qui régit la vérification.

Le paragraphe 5 de l'article 41 de la Convention prévoit qu'après chaque opération de poursuite, les agents étrangers devront se présenter devant les autorités localement compétentes de la Partie contractante sur le territoire duquel ils ont opérés et rendre compte de leur mission. Lorsqu'un agent exerce le droit de suite, de même que le droit d'observation, celui-ci est assimilé aux agents du territoire sur lequel il exerce ce droit. Ce principe d'assimilation a pour conséquence l'application du droit de ce dernier Etat dans le règlement des contentieux issus d'infractions dont les agents peuvent être victimes ou auteurs pendant le déroulement de leur mission. Cela signifie que les agents de police doivent connaître le système judiciaire et pénal des Parties contractantes frontalières en cas de filature ou de poursuite transfrontalière. On voit là poindre les problèmes pratiques de l'application des droits de filature et de suite qui exigent du personnel policier une formation adéquate.

([96]) JOUBERT (C.) & BEVERS (H.), *Schengen investigated, Op. cit.*, pp. 243 et s.

Conformément à l'article 55 de la Constitution française, les dispositions de la Convention et notamment celles qui traitent de la coopération policière ont été intégrées dans le droit interne dès l'entrée en vigueur de la Convention le 26 mars 1995. Néanmoins la France a déclaré en faire application seulement à compter du 1er juillet 1995, les conditions et les modalités de mise en œuvre ayant été fixées seulement le 23 juin 1995 par la circulaire du Garde des Sceaux ([97]). La France a, en effet, un peu traîné les pieds du fait de la sensibilité du sujet. Pourtant le Conseil constitutionnel s'était déjà prononcé sur la constitutionnalité de ces dispositions au moment de la ratification par la France de la Convention d'application des Accords de Schengen. Ainsi le Conseil constitutionnel, à propos de l'article 40, a-t-il repoussé l'argument d'inconstitutionnalité tiré du « non respect dû à la souveraineté nationale » ([98]), en énonçant que « le droit d'observation transfrontalière est subordonné à l'acceptation d'une demande préalable d'entraide judiciaire » et « que dans le cas d'urgence visé au paragraphe 2, il est expressément stipulé que l'observation doit prendre fin dès que l'Etat, sur le territoire duquel se déroule l'observation, le demande et au plus tard, cinq heures après le franchissement de la frontière ». A propos du droit de suite, le Conseil constitutionnel a également conclu à sa constitutionnalité. Il ne saurait y avoir transfert de souveraineté dès lors que chaque Etat, au moment de la signature de la Convention, a pu définir les modalités d'exercice du droit de poursuite, que la procédure de poursuite ne s'applique que dans les cas d'infractions flagrantes ou d'une particulière gravité et que le pouvoir des agents est relativement limité ([99]).

Afin d'aider les policiers des Etats Schengen à se familiariser avec ces situations nouvelles, le Groupe I « Police et Sécurité » a élaboré un « Mémento de la coopération transfrontalière » ([100]). Il explique les droits ouverts par la Convention Schengen (articles 39, 40, 41, 46 ...) et reprend en annexe les informations pratiques indispensables à l'exercice des droit de suite et d'observation, telles que les

([97]) Circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la Convention d'application signée à Schengen le 19 juin 1990, N.O.R. : *JUSA9500149C, J.O.R.F.* du 01/07/95, *Op. cit.*.

([98]) Décision n° 91/294 DC du Conseil constitutionnel du 25/07/91, *J.O.R.F.* du 27/07/91, p. 10001.

([99]) Robert (J.), « Les Accords de Schengen », *Op. cit.*, p. 14.

([100]) Service de la Coopération Technique Internationale de Police, *La coopération policière en Europe*, Ministère de l'Intérieur, 1997, p. 52.

listes des autorités à prévenir dans les différentes situations, le relevé des indications que doit contenir une demande d'entraide aux fins d'observation transfrontalière, etc ... Mais il faut tout de même admettre que, malgré la certaine précision des termes et les détails de la Convention, beaucoup d'incertitudes demeurent apparentes. Celles-ci sont dues au fait que le respect du droit national est un aspect prédominant des dispositions de la Convention alors que les disparités quant au droit national de chacun des Etats demeurent importantes en ce qui concerne le droit judiciaire et le droit pénal ([101]). C'est également le cas des législations nationales relatives à la protection des données à caractère personnel utilisées dans le S.I.S. ([102]).

3. *Le S.I.S.*

Le titre IV de la Convention d'application de l'Accord de Schengen est totalement consacré à l'instauration d'un système informatisé de recherche accessible aux Etats signataires afin de faciliter la coopération policière et judiciaire. Ce fichier est souvent considéré comme la « clé de voûte » ou la « pierre angulaire » des Accords de Schengen pour éviter que la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'entité ne constitue une prime aux facteurs d'insécurité. C'est un des objectifs les plus ambitieux et controversés que se sont fixées les Parties contractantes. En 1987, un groupe de travail permanent a été créé pour étudier la faisabilité d'un tel système. Des techniciens ont travaillé pendant de nombreuses années sur ce système qui marche depuis la mise en œuvre des Accords de Schengen le 26 mars 1995.

L'objet du S.I.S. est très clairement défini à l'article 93 de la Convention : « préserver l'ordre et la sécurité publics, y compris la sûreté de l'Etat, et l'application des dispositions sur la libre circulation des personnes de la présente convention, sur le territoire des Parties contractantes à l'aide des informations transmises par ce système ». La mise au point de cet instrument a été accompagnée de l'élaboration de dispositions conventionnelles très techniques en vue de garantir le respect de la vie privée des personnes signalées

([101]) JOUBERT (C.) & BEVERS (H.), « La police et l'Europe », *Revue de Science Criminelle et de Droit Comparé*, 1993, pp. 707-724.

([102]) Système d'Information Schengen.

par l'intermédiaire du S.I.S. Nous étudierons donc d'abord le fonctionnement de ce nouveau système d'informations (a) puis les garanties de ce dispositif conventionnel (b).

a) Le fonctionnement du S.I.S.

Nous traiterons successivement la structure du S.I.S. (i), son contenu (ii), et enfin sa mise en œuvre (iii).

i. *La structure du S.I.S.*

Le S.I.S comporte deux parties : un support technique central, le C-S.I.S. (*Central S.I.S.*), et une partie nationale appelée le N-S.I.S (*National S.I.S.*). Son fonctionnement repose sur l'idée que les systèmes nationaux n'échangent pas directement entre eux les données informatisées, mais uniquement par l'intermédiaire du C-S.I.S. ([103]).

L'article 92 al. 3 prévoit que les Etats membres créent et entretiennent pour leur compte commun la fonction de support technique du S.I.S. Le C-S.I.S. est installé à Strasbourg et la responsabilité de ce support technique est assumée par la France. La fonction du C-S.I.S. est d'assurer l'identité permanente des bases de données les unes par rapport aux autres pour une transmission en ligne des informations. Ainsi le système central a-t-il principalement des fonctions d'homogénéisation, de contrôle et d'acheminement des données vers tous les systèmes nationaux. L'article 91 al. 2 prévoit que chaque Etat crée et entretient, pour son compte et à ses risques, la partie nationale du S.I.S., appelée N-S.I.S. Le contenu des données de chaque partie nationale est rigoureusement identique et sert d'interrogation automatisée sur chaque territoire. Les règles relatives au N-S.I.S. français ont été fixées par le décret n° 95/577 du 6 mai 1995 ([104]).

La partie nationale du S.I.S. se compose de deux parties : le système informatique en tant que tel et le Bureau national chargé de sa gestion opérationnelle dénommé Sirene (Supplément d'information requis pour l'entrée nationale *ou Supplementary Information Request at the National Entry*). Cette dernière instance permet de mettre à la disposition des autres partenaires un point de contact

([103]) HREBLAY (V.), *La libre circulation des personnes – Les accords de Schengen*, Paris, P.U.F., 1994, pp. 167 et s.

([104]) *J.O.R.F.* du 7/05/95.

unique et disponible en permanence. C'est l'équivalent Schengen des B.C.N. d'Interpol. Ces Sirene sont reliés entre eux par des systèmes de télécommunication protégés et constituent l'interface humain du S.I.S. La qualité de ce système est d'avoir réussi à mêler la conjonction de fonctionnaires de différentes origines (policiers, douaniers, gendarmes, magistrats) et une structure matérielle permanente. Le Sirene a, en effet, pour tâches essentielles de procéder à des échanges d'information et de documents avec les autres Sirene, de garantir que les dossiers ont été intégrés dans le S.I.S. et d'assurer une fonction de conseil et d'information sur les procédures mises en œuvre en liaison avec le S.I.S.

La base juridique de la création de cette unité opérationnelle est constituée par l'article 108 de la Convention d'application. Pour la France, le décret n° 95/315 du 23 mars 1995 ([105]) porte création du bureau national chargé de la gestion opérationnelle de la partie nationale du S.I.S. et en fixe les attributions. Ce bureau est composé de représentants du Ministère de la Justice, constituant une « Mission Justice », de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale. Il est localisé à la Direction Centrale de la Police Judiciaire et fonctionne en permanence, vingt quatre heures sur vingt quatre.

Les avantages d'un tel réseau en étoile ([106]) sont de faciliter le contrôle, de permettre l'identification des utilisateurs et de préserver la souveraineté des Etats qui conservent la maîtrise des données qu'ils inscrivent et transmettent. Ce modèle de réseau en étoile, rendant impossible l'interconnexion entre les systèmes nationaux, s'inspire du modèle allemand, tout particulièrement du fichier central de l'Office fédéral de Police nationale (B.K.A.) plus connu sous le nom de « cerveau électronique B.K.A. » ([107]).

ii. *Le contenu du S.I.S.*

Le S.I.S. comporte exclusivement les catégories de données qui sont fournies par chaque Etat membre par le biais du N-S.I.S. et qui sont nécessaires à des fins prévues par la Convention ([108]). Les

([105]) *J.O.R.F.* du 24/03/95.
([106]) Cf. schéma sur le fonctionnement du S.I.S. en annexe n° 7.
([107]) Bonnefoi (S.), *Europe et Sécurité Intérieure, Op. cit.*, p. 144.
([108]) article 94.

catégories de données sont relatives soit à des personnes signalées, soit à des objets ou des véhicules.

– *Le signalement des personnes*

L'article 94 § 3 précise le contenu du signalement en énumérant limitativement les éléments qui peuvent être intégrés dans le S.I.S. : les prénoms et noms ; la première lettre du deuxième prénom ; les alias éventuels ; les signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables ; la date et le lieu de naissance ; le sexe ; la nationalité ; l'indication que la personne est armée ; l'indication que la personne est violente ; le motif du signalement et la conduite à tenir.

La Convention d'application distingue cinq catégories de personnes pouvant faire l'objet d'un signalement. Pour chaque catégorie de données, le but du signalement est également défini afin que les informations contenues dans le S.I.S. ne soient utilisées qu'à bon escient. C'est le principe dit de « finalité » : les Etats parties ne sauraient utiliser les données à d'autres fins que celles limitativement énumérées aux article 95 à 100. Les finalités sont, sauf dérogations, exclusives l'une de l'autre.

– La première catégorie est celle des personnes recherchées pour arrestation aux fins d'extradition. L'inscription ne pourra se faire qu'à la demande des autorités judiciaires de l'Etat membre requérant, correspondant à un mandat d'arrêt international ([109]). En effet, le but du signalement est ici l'arrestation. Ces personnes sont susceptibles d'être interpellées sur le territoire de tous les Etats parties à la Convention.

– La deuxième catégorie concerne les personnes signalées aux fins de non admission après une décision administrative ou judiciaire conformément aux procédures et aux critères de l'Etat requérant ([110]). Seront notamment inscrits les étrangers, soit ceux condamnés pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins une année, soit ceux sur lesquels pèsent de graves soupçons de trafic de drogue, soit ceux faisant l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion non rapportée et non suspendue assortie d'une interdiction d'entrée ou de séjour ... Le but de ce signalement est de pouvoir appliquer la procédure d'éloignement en cas de découverte de la personne à l'intérieur du territoire Schengen.

([109]) article 95.
([110]) article 96.

– La troisième catégorie concerne les personnes disparues ([111]). Trois sortes de personnes sont concernées : les mineurs, les personnes devant être internées sur décision d'une autorité nationale compétente ou les personnes devant faire l'objet de mesures de sûreté « pour elles-mêmes » ou pour autrui. Le but de ce signalement est de permettre aux autorités de police soit de communiquer le lieu de séjour à la Partie signalante, soit de placer la personne en sécurité aux fins de l'empêcher de poursuivre son voyage si la législation nationale l'autorise.

– La quatrième catégorie concerne les témoins, personnes citées à comparaître ou devant faire l'objet d'une notification de décisions judiciaires ([112]). Les données relatives à ces personnes sont intégrées à la demande des autorités judiciaires compétentes. Le but de ce signalement est de permettre la communication du lieu de séjour ou du domicile à l'autorité judiciaire signalante.

– La dernière catégorie concerne les personnes dites « observées », c'est-à-dire mises sous surveillance discrète ou faisant l'objet d'un contrôle spécifique ([113]) dans le cadre d'une procédure pénale ou de la prévention de menaces pour l'ordre public. Dans le cadre de la surveillance discrète, la Convention énumère un certain nombre d'informations susceptibles d'être communiquées à l'autorité originaire du signalement. Dans le cadre du contrôle spécifique, les personnes, les véhicules et les objets transportés peuvent être fouillés conformément au droit national.

En France, c'est l'article 3 § 1 et 2 de l'arrêté interministériel du 6 août 1993 ([114]) qui précise quelles sont les personnes pouvant être mentionnées en France au S.I.S., et quelles sont les raisons pour cette inscription.

– *L'inscription des objets*

Les objets pouvant être mentionnés sont limitativement énumérés par l'article 100 § 3 : les véhicules à moteur d'une cylindrée supérieure à 50 cc. volés, détournés ou égarés ; les remorques et caravanes d'un poids à vide supérieur à 650 kg volées, détournées ou égarées ; les armes à feu volées, détournées ou égarées ; les docu-

([111]) article 97.
([112]) article 98.
([113]) article 99.
([114]) *J.O.R.F.* du 19/08/93, p. 11764.

ments d'identité vierges ou délivrés volés, détournés ou égarés ; les billets de banque dans le cadre d'une procédure de vol à main armée, d'extorsion de fonds, de remise de rançon. Le texte français de transposition, l'arrêté ministériel du 6 août 1993, est lui plus restrictif.

iii. *La mise en œuvre du S.I.S.*

C'est la non mise en œuvre opérationnelle du S.I.S. qui est à l'origine du retard de l'entrée en vigueur des Accords de Schengen. En effet, des problèmes techniques sont apparus comme quasiment insurmontables dans les délais prévus. Or la mise en œuvre du S.I.S. s'est avérée être la condition *sine qua non* de la mise en place de l'ensemble du dispositif Schengen. Selon les sources, les difficultés techniques ont différentes origines. D'après les sénateurs Messieurs Masson et de Villepin, les causes de l'« échec » du S.I.S. sont au nombre de quatre : la dilution des responsabilités en l'absence d'un maître d'œuvre unique, un mauvais choix technique imposé par les politiques, un conflit quant au management du programme informatique par le consortium composé de Bull, Siemens et SEMA ainsi qu'une mauvaise coordination des tests ([115]). Monsieur Froment-Meurice, à l'époque député européen, s'exprimait en février 1995 ainsi : « Pourquoi le groupe de travail ne marche-t-il pas ? Parce qu'il n'a pas de patron. Parce que nous sommes dans un système qui n'est même plus de l'intergouvernemental, c'est l'infragouvernemental, c'est de l'interfonctionnariat et ce système ne peut pas fonctionner. C'est lui qui est la cause des dysfonctionnements du S.I.S. et qui, à force de choix incohérents a débouché sur une impasse technologique et conceptuelle » ([116]).

D'autres auteurs mentionnent la difficulté de connexion entre systèmes nationaux et système central ([117]). Quoi qu'il en soit le S.I.S. n'est opérationnel que depuis le 26 mars 1995 et ce retard a été considéré par certains comme un échec pour la France qui

([115]) Sénat, *Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985*, fait par de Villepin (X.), annexé au procès-verbal de la séance du 25 janvier 1994, n° 262, 55 p.

([116]) Froment-Meurice (F.), « Les mirages de Schengen », *Revue des Belles Feuilles*, 1996, p. 214.

([117]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour l'Union Européenne sur l'application des accords de Schengen*, présenté par Galizi (F.) & Myard (J.), enregistré à la Présidence le 21 juin 1995, n° 2095, 37 p.

assume la fonction de support technique du S.I.S. installé à Strasbourg.

Tous ces efforts de perfectionnement ont été récompensés par un fonctionnement plutôt positif du S.I.S. depuis sa mise en œuvre. Le chargement des données a été effectué sans trop de difficultés même s'il s'est avéré que la répartition des données par pays a été très inégale. C'est l'Allemagne qui a entré le plus grand nombre de données, plus de deux millions, ce qui a d'ailleurs engendré quelques problèmes de capacité de mémoire ([118]). Le bilan effectué après six mois de fonctionnement était globalement positif ([119]). Le dernier rapport annuel du Comité exécutif réaffirme le bon fonctionnement du S.I.S. en 1996 et montre une ample utilisation par les services policiers, consulaires et judiciaires ([120]). En 1996, 2 037 signalements français concernant des personnes ont été retrouvés dans les Etats Schengen, alors que 6 485 signalements étrangers concernant des personnes ont été retrouvés en France ([121]).

La protection des données à caractère personnel semble être également bien garantie dans la pratique.

b) La protection des données dans le cadre du S.I.S.

Le mythe de l'ordinateur géant incontrôlable en a effrayé plus d'un ([122]). Certaines O.N.G. ([123]) ainsi que le H.C.R. ont exprimé leur inquiétude en ce qui concerne le risque que représente ce système pour les libertés individuelles. Pourtant la Convention prévoit un certain nombre de principes impératifs visant à garantir le respect des droits de la personne (i). De plus la Convention fait référence à d'autres instruments juridiques devant parachever ce système de protection des données individuelles (ii).

([118]) Sénat, *Rapport au nom de la délégation du pour l'Union Européenne sur la phase initiale d'application des accords de Schengen*, fait par Masson (P.), enregistré à la Présidence le 16 juin 1995, n° 316, 53 p.

([119]) Comité exécutif Schengen, *Rapport annuel relatif au fonctionnement de la convention d'application de Schengen pendant la période du 26 mars 1995 au 25 mars 1996*, Sch/C(96)17, p. 12.

([120]) Comité exécutif Schengen, *Rapport annuel relatif au fonctionnement de la Convention d'application de Schengen pendant la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1997*, SCH/C(97)22, p. 21.

([121]) D'après Monsieur Seroussi lors du colloque « Justice, Liberté et Sécurité des personnes vers la création d'un espace européen » le 8/12/97 au Sénat.

([122]) Baldwin-Edwards (M.) & Hebenton (B.), « Will S.I.S. be Europe's Big Brother ? » in Anderson (M) & den Boer (M.), *Policing accross national boundaries, Op. cit.*, pp. 136-155.

([123]) Telles que Amnesty international ou la C.E.M.E. (Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe).

i. *Les garanties apportées par la Convention*

Le principe est qu'en matière de protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, c'est le droit national qui s'applique sauf si la Convention prévoit des conditions plus exigeantes ([124]). Nous avons déjà vu les garanties apportées par la Convention quant au contenu du S.I.S. : l'existence d'une liste limitative des personnes et objets pouvant faire l'objet d'un signalement ainsi que l'application du principe de finalité qui encadre l'utilisation des informations dans un but déterminé par la Convention. Il convient maintenant d'ajouter les autres garanties concernant l'utilisation des données, celles relatives aux droit des personnes signalées et enfin celles établissant un contrôle.

– *L'utilisation des informations*

L'accès aux données est réglementé. L'interrogation des signalements intégrés dans le S.I.S. est opérée par l'intermédiaire des terminaux utilisés par les fichiers nationaux. La Convention dans son article 101 dispose que l'accès aux données intégrées dans le S.I.S. ainsi que le droit de les interroger directement sont réservés exclusivement aux instances qui ont compétence pour les contrôles frontaliers et les autres vérifications de police et de douanes exercées à l'intérieur du pays. Ces dernières instances ne peuvent interroger que les données qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

La réglementation française, à savoir le décret du 6 mai 1994 ([125]), indique que sont seuls destinataires des informations intégrées dans le S.I.S., les fonctionnaires et agents du bureau Sirene français, les autorités judiciaires, les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie dûment habilités et agissant dans le cadre de leur mission de police administrative et judiciaire, enfin les agents des préfectures et de services de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur compétents en matière d'entrée de séjour et d'éloignement des étrangers et de recherche des personnes, majeures ou mineures, disparues, pour les seules consultations de leurs attributions. Il en va de même pour les

([124]) VERHEY (L.F.M.), « Privacy aspects of the Convention Applying the Schengen Agreement », dans MEIJERS (H.) et al., *Schengen – Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Security and the Police*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Pub., 1991, pp. 111-134.

([125]) *Op. cit.*.

agents des services du ministère des Affaires étrangères compétents pour la délivrance des visas, des consulats et des sections consulaires des ambassades. Les douaniers ont également accès au S.I.S. mais uniquement en ce qui concerne les étrangers signalés aux fins de non-admission.

Chaque Etat est propriétaire des données qu'il a intégrées et il est le seul autorisé à modifier, compléter, rectifier ou effacer les données qu'il a introduites. C'est le principe de la propriété des données. De plus la conservation des données est limitée dans le temps. Les données à caractère personnel intégrées dans le S.I.S. aux fins de recherche de personnes ne sont conservées que pendant la durée nécessaire aux fins desquelles elles ont été fournies. Au plus tard trois ans après leur intégration, la nécessité de leur conservation doit être examinée par l'Etat originaire du signalement ([126]). Les données à caractère personnel intégrées sur la base de simples soupçons ne peuvent être inscrites que pour une durée maximale d'un an. Les données qui n'ont pas de caractère personnel sont conservées au maximum dix ans ([127]). Les données effacées sont encore conservées durant une année dans le C-S.I.S., mais ne peuvent être consultées que dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* au niveau de leur exactitude et de la licéité de leur intégration.

– *Les droits des personnes signalées*

En premier lieu, la Convention reconnaît aux personnes signalées un droit d'accès aux données les concernant et qui sont intégrées au S.I.S. Ce droit doit s'exercer dans le respect de la législation de la Partie contractante auprès de laquelle elle le fait valoir. L'article 109 § 2 contraint les Etats parties d'imposer un refus, dès lors que la communication des données « nuit à l'exécution de la tâche légale consignée dans le signalement ou pour la protection des droits et des libertés d'autrui ». L'accès est, en toute hypothèse, refusé si la personne concernée fait l'objet d'un signalement en vue d'une « surveillance discrète ». En France, le droit d'accès s'exerce auprès de la Commission Nationale Informatique et Liberté (C.N.I.L.) conformément aux stipulations de la Convention et de l'article 39 de la loi du 6 juillet 1978 ([128]).

([126]) article 112.
([127]) article 113.
([128]) loi n° 78/17.

La même personne dispose également d'un droit de rectification et d'effacement des données la concernant. En effet l'article 110 de la Convention comporte deux possibilités : une possibilité d'effacement de données relativement à des erreurs de droit la concernant (donnée personnelle légalement inexacte), et une possibilité de rectification de données relativement à des erreurs de fait la concernant (circonstances matériellement inexactes entachant une donnée personnelle). A cet effet, toute personne peut saisir, sur le territoire de chaque Etat membre, la juridiction ou l'autorité compétente, en vertu du droit national, d'une action afin de faire effacer ou rectifier une donnée personnelle entachée d'une erreur de fait ou de droit ([129]). Un droit d'indemnisation est également prévu. Les Etats membres se sont engagés à exécuter les décisions rendues par ces autorités ou juridictions compétentes en la matière.

– *Le système de contrôles*

S'agissant de cet aspect la Convention prévoit l'institution, dans chaque Etat partie, d'une autorité de contrôle. Elle est chargée d'exercer un contrôle indépendant des données intégrées dans le N-S.I.S. Elle vérifie notamment que le traitement et l'utilisation des données intégrées dans le S.I.S. ne sont pas attentatoires aux droits de la personne concernée. Elle a par conséquent accès au N-S.I.S. Enfin, toute personne a le droit de demander aux autorités de contrôle de vérifier les données la concernant intégrées dans le S.I.S. ainsi que l'utilisation qui en est faite ([130]). En France, cette autorité de contrôle est représentée par la C.N.I.L. ([131]) et la législation en vigueur est la loi « Informatique et Libertés » du 6 juillet 1978.

Au niveau du système central ou C-S.I.S., il est prévu la création d'une Autorité de contrôle commune chargée de veiller au bon fonctionnement du C-S.I.S. Cet organe est, conformément à l'article 115, composé de deux représentants de chaque autorité nationale de contrôle, chaque Partie contractante y disposant d'une voix délibératrice. Elle est chargée de contrôler la fonction de support technique du C-S.I.S. et de vérifier la bonne exécution des dispositions de la Convention d'application de l'Accord de Schengen. Elle a également comme attribution d'analyser les difficultés d'application ou

([129]) article 111.
([130]) article 114.
([131]) Commission Nationale Informatique et Liberté.

d'interprétation qui peuvent survenir lors de l'exploitation du S.I.S., d'étudier les problèmes posés par les autorités de contrôle nationales ou par l'exercice du droit d'accès ainsi que d'élaborer des propositions harmonisées en vue de trouver des solutions communes aux problèmes existants ([132]). Selon l'article 115, l'exercice de ce contrôle doit être conforme à la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe et tenir compte de la Recommandation R(87)15 ([133]) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel. Cet organe est une des principales innovations de la Convention de 1990 mais celle-ci reste évasive quant à son statut et son organisation.

ii. *Les normes de référence en matière de protection* ([134])

Le principe fondamental sur lequel repose la protection des données à caractère personnel est énoncé à l'article 117. Cet article prévoit, en effet, que les Parties contractantes doivent prendre, au plus tard, lors de son entrée en vigueur, les dispositions nationales nécessaires aux fins de réaliser un « niveau de protection des données à caractère personnel qui soit au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ». Les Etats parties s'engagent également à adopter toutes les mesures de confidentialité et de sécurité nécessaires à la protection du fichier.

La France a tenu à ce que chaque Etat dispose avant l'entrée en vigueur de la Convention de 1990, au minimum d'une législation équivalente à la loi n° 78/17, dite « Informatique et Libertés », du 6 juillet 1978. En effet, au moment de leur adhésion l'Italie, l'Espagne, la Belgique et la Grèce étaient dépourvus de toute législation en la matière et les Pays-Bas avaient une loi qui ne concernait pas les fichiers de police. L'exigence de l'article 117, complétée par le modèle à la française, a induit un vaste mouvement législatif et réglementaire dans les Etats Schengen. Il est intéressant de noter qu'en France, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juillet 1991, a considéré que la création du S.I.S. ne mettait pas en péril

([132]) article 115§ 3.
([133]) du 17/09/1987.
([134]) BILLAUD (P.), « La protection des données informatiques dans les Accords de Schengen », dans PAULY (A.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menaces pour les libertés publiques, Op. cit.*, pp. 27-38.

les libertés individuelles du fait des nombreuses garanties apportées par le titre VI.

En conclusion, on peut néanmoins reprocher aux dispositions relatives au S.I.S. leur grande imprécision. La marge d'appréciation des notions de « raisons sérieuses », « infractions graves » ou « menace émanant d'une personne » est de plus trop importante, laissant place à l'arbitraire. On peut également se demander comment une personne sait qu'elle est signalée dans le S.I.S. afin de pouvoir exercer son droit de rectification. Enfin nous mentionnerons le problème des interconnexions entre systèmes d'information ([135]). Le S.I.S. n'est pas le seul ni le premier fichier concernant la coopération policière et judiciaire en Europe. Le système d'information d'Interpol fonctionne depuis longtemps et bien qu'il y ait une certaine similitude des missions, ces deux fichiers restent cloisonnés ([136]). Les deux systèmes coexistent d'une manière étanche tout en étant utilisés en partie par les mêmes personnes. Il faut également ajouter le fichier Europol et les deux fichiers en gestation dans le cadre des Quinze ([137]) : le S.I.E. (Système d'Information Européen) et le S.I.D. (Système d'Information Douanier). On voit là poindre un risque de multiplication des fichiers informatisés se dupliquant et devenant impossibles à contrôler.

Ces risques de duplication valent également dans les domaines de la lutte contre les stupéfiants et de la régulation de la détention d'armes à feu qui font l'objet de dispositions particulières dans le cadre de la Convention.

4. *Les dispositions sectorielles*

Deux domaines font l'objet de dispositions sectorielles du fait du risque qu'ils constituent pour l'ordre public. Si l'on peut parler de l'élaboration d'une législation harmonisée en matière de détention d'armes à feu (b), en revanche, la Convention vise plutôt la simple coordination des politiques de lutte contre les stupéfiants (a).

([135]) SCHLANITZ (E.), « L'échange international d'informations de police dans le cadre des systèmes d'information d'Interpol et de Schengen », dans PAULY (A.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menaces pour les libertés publiques, Op. cit.*, pp. 37-52.

([136]) HREBLAY (V.), *La libre circulation des personnes, les accords de Schengen, Op. cit.*, pp. 67 et s.

([137]) MAGRANER (A.), « Coexistence du Système d'Information de Schengen (S.I.S.) et du Système d'Information Européen (S.I.E.) », dans PAULY (A.), *De Schengen à Maastricht, voie royale et course d'obstacles, Op. cit.*, pp. 81-96.

a) La coordination des politiques de lutte contre les stupéfiants

La politique de Schengen en matière de lutte contre les stupéfiants est dans la lignée des accords internationaux déjà en vigueur, c'est-à-dire les conventions signées dans le cadre des Nations Unies étudiées précédemment. La Convention aborde, en effet, la problématique de la lutte contre les stupéfiants sous l'angle de la circulation légale (ii) et de la circulation illégale (i) de stupéfiants et autres substances psychotropes.

i. *La lutte contre le trafic illicite*

D'une manière générale, les dispositions consacrées aux stupéfiants sont plutôt répressives et laissent aux Etats parties le soin de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la demande illicite de stupéfiants. En matière de répression, la Convention amorce une politique globale de lutte contre le trafic de drogue. A cet effet, un rôle essentiel est accordé au Groupe de travail permanent « drogues » ([138]) composé de représentants des services de police et de douanes des différents Etats parties. Ce groupe de travail a pour mission d'examiner les problèmes communs concernant la drogue et d'améliorer les aspects pratiques de la coopération entre services de police aux fins de la répression du trafic. A cette fin, il soumet des propositions au Comité exécutif ([139]). Les Etats parties tiennent à ce que les structures en matière de lutte contre le trafic de drogue ne se superposent pas. Ainsi le groupe permanent doit-il essayer de coordonner son travail avec les autres groupes tels que le groupe Pompidou ou le C.E.L.A.D. (organe communautaire).

Le domaine d'action prioritaire est celui de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, tous les stupéfiants étant concernés même le cannabis. Les Etats de Schengen ont pris un certain nombre d'engagements aux niveaux administratif, pénal et policier en vue de combattre la cession, la détention et le trafic de telles substances conformément aux conventions des Nations Unies en la matière ([140]) (la Convention de 1961 sur les stupéfiants modifiée par le Protocole de 1972, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et

([138]) article 70.

([139]) Une des premières réalisations dans ce domaine a été la rédaction d'un guide destiné à faciliter l'entraide répressive internationale en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants dans les Parties contractantes aux Accords de Schengen fait par le Groupe de travail « Stupéfiants », SCH/Stup (93)81 3e rév. du 27/04/95, 79 p.

([140]) article 71 § 1.

la Convention de 1988 sur le trafic des stupéfiants et des matières psychotropes ([141])).

L'article 71 § 2 stipule que les Parties contractantes doivent faire tout ce qui est dans leur pouvoir pour prévenir et réprimer « par des mesures administratives et pénales l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, ainsi que la cession, la fourniture et la remise desdits produits ». Cette disposition est particulièrement importante puisque, d'après la déclaration commune de l'Acte final de la Convention concernant l'article 71 § 2, les Etats auraient le droit de rétablir certains contrôles dans le but de lutter contre l'exportation et l'importation de la drogue. C'est du moins l'interprétation qu'en font certains auteurs ([142]) en érigeant cette déclaration en clause de sauvegarde ce qui ne fait pas l'unanimité ([143]). L'article 71 § 3 prévoit de son côté la répression de l'exportation. Il est également prévu une surveillance spécifique par les Parties contractantes des lieux notoirement utilisés pour le trafic de la drogue (article 71 § 4). La mesure la plus originale du dispositif Schengen en matière de lutte contre le trafic de drogue est celle de la livraison surveillée.

La livraison surveillée est une technique policière qui se justifie par la recherche des auteurs de trafic de stupéfiants. Cette technique consiste à surveiller et à observer la route suivie par une livraison de drogue afin de ne procéder à des arrestations qu'au moment où tous les éléments sont réunis pour déceler les réels responsables du trafic. La Convention de Vienne de 1988 définit ainsi la livraison surveillée : « la technique qui consiste à permettre que des expéditions illicites ou suspectes de stupéfiants, de substances psychotropes, [...] quittent le territoire d'un ou plusieurs pays, le ou les traversent ou y entrent, avec la connaissance ou sous la supervision de ses autorités compétentes, aux fins d'identifier les auteurs des délits ... ». Par la Convention de Schengen ([144]), les Parties contractantes s'engagent à permettre sur leurs territoires respectifs une livraison surveillée en matière de trafic illicite. La décision de recou-

([141]) Sur l'ensemble de ces texte voir BETTATI (M.), *L'O.N.U. et la drogue, Op. cit.*, et CABALLERO (F.), *Le droit de la drogue*, Paris, Dalloz, 1989, p. 50.

([142]) Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour les Communautés européennes sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen*, par Masson (P.), enregistré à la Présidence en 1992, n° 72, p. 51.

([143]) GAUTIER (Y.), « Accords de Schengen », *Jurisclasseur Europe*, 1996, Fasc. 140, p. 17.

([144]) article 73.

rir à cette technique doit être prise au cas par cas et sur la base d'une autorisation préalable. Chaque partie garde la direction et le contrôle de l'opération sur son territoire en établissant des règles spécifiques en ce qui concerne cette technique. En France, la livraison surveillée a été prévue par la loi du 19 décembre 1991 ([145]).

ii. *Le commerce légal de stupéfiants*

En vertu des conventions des Nations Unies de 1961 (stupéfiants) et de 1971 (substances psychotropes), les Etats ont obligation d'effectuer des contrôles lors de tout franchissement légal de frontière de produits de ce type destinés à entrer dans la composition de certains médicaments. Ces contrôles, les Etats Schengen ne les exerceront plus à leurs frontières intérieures mais le plus possible à l'intérieur de chaque territoire (article 74). D'autre part, la Convention règle aussi le cas des personnes qui voyagent avec des médicaments contenant ces produits ou substances et pouvant être interdits dans un autre Etat Schengen. Ces personnes seront autorisées à circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen pour autant qu'elles puissent produire un certificat de transport délivré par une autorité compétente, c'est à dire un médecin (article 75). Enfin l'article 76 autorise chaque Etat à arrêter, si nécessaire, des mesures supplémentaires ou plus rigoureuses de contrôle, sous réserve d'une information des autres Etats parties.

Nous pouvons donc conclure que les dispositions de Schengen ne visent pas à harmoniser les règles nationales en la matière. Ce serait d'ailleurs un très gros travail vu l'hétérogénéité des législations nationales en la matière. Nous avons déjà mentionné les difficultés que pose l'approche néerlandaise ([146]). Il convient dans le cadre de l'étude de Schengen de rappeler que l'article 71 § 2 indique que les « Parties contractantes s'engagent à prévenir et réprimer ... l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y *compris le cannabis* ([147]), ainsi que la cession, la fourniture et la remise desdits produits et substances ». Or les Pays-Bas, qui font une distinction entre les drogues douces et les drogues dures ne répriment

([145]) Loi n° 91/1964, insérée dans le Code des Douanes à l'article 67*bis*.

([146]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour les Communauté européennes sur les conditions de mise en œuvre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985*, présenté par Pandreaud (R.), enregistré par la Présidence le 14 octobre 1993, n° 600, p. 19.

([147]) C'est nous qui soulignons.

pas l'usage de drogue mais seulement son trafic. La loi néerlandaise sur l'opium de 1976 considère comme des faits punissables la possession, la vente, le transport, le trafic et la fabrication de toutes les drogues. En revanche, la consommation de la drogue n'est pas interdite. Ce texte établit une distinction entre drogues douces et drogues dures, pour lesquelles sont prévues des peines plus sévères. Cette tolérance néerlandaise par rapport aux autres Etats Schengen encourage la mise sur le marché de quantités importantes de drogues douces, qui attirent les étrangers dans le cadre du « tourisme de la drogue » ([148]). Il est donc urgent que les législations nationales en matière d'usage et de trafic de stupéfiants soient un minimum homogénéisées pour éviter cette concentration géographique du trafic de drogue ([149]). Les Pays-Bas pâtissent de leur géographie : ils ont sur leur territoire un des plus grands ports européens (Rotterdam) ainsi qu'un des plus grands aéroports du monde, ce qui ne facilite pas le contrôle de la drogue venant d'Asie, d'Afrique et de l'Europe de l'Est ([150]).

Si l'harmonisation est loin d'être achevée en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, celle relative aux armes à feu est partiellement réalisée.

b) L'harmonisation des législations relatives aux armes à feu et aux munitions

Auparavant les législations nationales en matière d'utilisation et de détention d'armes étaient différentes, une arme admise dans un pays pouvant fort bien être prohibée ou soumise à autorisation dans l'Etat voisin. Les activités menées sous le couvert de Schengen ont dès lors visé à réaliser une harmonisation partielle des législations nationales, en vue d'établir un cadre de règles minimales communes.

Ce travail a notamment conduit au classement uniforme, par les articles 78 à 82, des armes et des munitions en trois catégories. La première catégorie porte sur les armes prohibées, par exemple les armes à feu automatiques et de guerre. La deuxième couvre les

([148]) Observatoire Géopolitique des Drogues, *La dépêche internationale des drogues*, n° 49, novembre 1995, pp. 2-5.

([149]) Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen*, par Masson (P.), enregistré à la Présidence en 1992, n° 72, p. 51.

([150]) Debock (C.), « Face à la drogue : quelle politique ? », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 745, mars 1995, 82 p.

armes soumises à autorisation, à savoir entre autres les revolvers. La troisième catégorie répertorie enfin les armes soumises à déclaration, comme les armes de chasse, et les munitions. Les régimes minimaux applicables pour chacune de ces catégories sont définis, les Etats ayant accepté d'y adapter le cas échéant leur législation. C'est ainsi que les conditions de délivrance et de retrait d'une autorisation sont harmonisées (article 83). Enfin, la Convention prévoit l'organisation d'échanges de renseignements « concernant l'acquisition d'armes à feu par des personnes – simples particuliers ou détaillants – qui résident habituellement ou sont établies sur le territoire d'une autre Partie contractante » (article 91). Cet échange se fait par le biais du S.I.S. et permet de suivre à la trace les armes entrant dans l'une des trois catégories. Il est précisé que cet échange de renseignements doit se faire sur la base de la Convention européenne du 28 juin 1978 sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par les particuliers. Les données qui sont échangées à cette occasion sont détaillées dans l'article 91 § 3, et peuvent le cas échéant être transmises aux autorités de police locales et aux autorités de surveillance des frontières « aux fins de prévention et de poursuite de faits punissables et d'infractions aux règlements » (article 91 § 5).

Il faut préciser qu'à ces dispositions se substituent celles de la Directive communautaire relative au contrôle de l'acquisition et la détention d'armes ([151]). Cette dernière, sans reprendre textuellement le contenu de la Convention de Schengen, a toutefois procédé à une communautarisation de la matière ([152]) et institué une carte européenne d'armes à feu (article 1 § 4 de la Directive). Les deux textes ne coïncident pas exactement mais, conformément à l'article 134 de la Convention, le droit communautaire doit primer sur les dispositions de la Convention. Néanmoins les dispositions de la Convention relatives aux armes à feu et aux munitions constituent une véritable législation à intégrer dans les législations nationales (article 77 § 1).

Avant de procéder à une évaluation des dispositions de Schengen en matière de coopération policière, il convient d'évoquer un minimum les dispositions relatives à la coopération judiciaire car celles-

([151]) Directive n° 91/477/C.E.E., *J.O.C.E.*, n° L 256, 13/09/91.

([152]) COLLET (A.), « L'Europe des armes, une double démarche », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1992, pp. 105-110.

ci vont de pair avec la coopération policière ([153]). En effet, la coopération judiciaire est la conséquence de la suppression des contrôles aux frontières et surtout du dispositif de coopération policière. Ainsi la Convention transpose-t-elle au niveau de l'entité Schengen plusieurs accords internationaux souscrits par les Etats membres relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale ([154]), l'extradition ([155]), d'application du principe *ne bis in idem* ([156]) et le transfert de personnes condamnées ([157]).

Ainsi les demandes d'entraide judiciaire peuvent-elles être directement adressées d'autorité judiciaire à autorité judiciaire, sans plus passer par le canal des ministères de la Justice. Dans le même esprit, certaines pièces de procédure (par exemple dans le domaine des infractions au Code de la route, les citations à comparaître ou les convocations de témoins) peuvent être envoyées directement, par la poste, à la personne concernée dans un autre Etat membre. La procédure à suivre pour introduire une demande d'extradition est également facilitée puisque la « demande d'arrestation provisoire » pourra être introduite par le biais du S.I.S. De plus, lorsque la personne concernée y consent, la procédure d'extradition pourra être accélérée. Tout comme l'entraide judiciaire, l'extradition est désormais possible du chef d'infractions en matière d'accises, de douanes et de T.V.A. La Convention consacre le principe *ne bis in idem* selon lequel une personne ayant fait l'objet d'un jugement définitif dans l'un des Etats ne peut plus être poursuivie pour les mêmes faits dans un autre Etat contractant. Enfin, la Convention d'application contient une série de dispositions relatives à la transmission de l'exécution des jugements répressifs qui ont vocation à compléter la Convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées entre les Parties contractantes ([158]).

([153]) POLIMENI (G.), « Judicial Cooperation », dans PAULY (A.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menaces pour les libertés publiques, Op. cit.*, pp. 53-63.

([154]) Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, du 2 avril 1959 et son Protocole du 17 mars 1978.

([155]) Convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957.

([156]) Convention entre les Etats membres de la Communauté Européenne sur l'application du principe *ne bis in idem* du 25 mai 1985.

([157]) Convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1986 sur le transfèrement des personnes condamnées.

([158]) DE GOUTTES (R.), « Espace judiciaire pénal européen en 1994 », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 3, 1994, pp. 323-339.

La conclusion porte sur l'évaluation du dispositif Schengen en matière de coopération policière ([159]). La grande critique concernant le système de coopération Schengen est son déficit démocratique. En effet, le Parlement européen ([160]) et les Parlements nationaux ([161]) ne cessent d'attirer l'attention des Etats sur cette faiblesse du cadre intergouvernemental. Nous avons vu que le manque de contrôle juridictionnel concernant les décisions du Comité exécutif a été l'objet de critiques au moment de la ratification et que la possibilité d'attribuer compétence à la Cour de Justice en la matière est encore à l'étude. Le caractère confidentiel des décisions du Comité exécutif a également été critiqué ([162]). En effet, le vote au sein du Comité n'est pas public et la publication des documents dépend du caractère confidentiel de ces derniers. Or une des garanties démocratiques est la transparence des décisions affectant les individus. Ce déficit démocratique se manifeste également par un manque d'information des Parlements nationaux ([163]) qui n'ont été tenus au courant qu'*a posteriori* des négociations Schengen au moment de la ratification donc sans avoir un droit de modification.

Une autre critique concerne l'absence de dispositions concernant la protection juridique des citoyens impliqués dans des opérations transfrontalières de police. C'est surtout le manque de disposition concernant l'assistance juridique, la collecte de preuves et le contrôle judiciaire qui a été condamné ainsi que l'absence de possibilité de recours devant une Cour transnationale ([164]). La situation juridique de la personne suspectée n'est alors pas aussi bien garantie qu'elle ne le serait dans le cadre d'une procédure purement natio-

([159]) FONTANAUD (D.), « Les Accords de Schengen », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n[os] 763-764, mars 1996, 125 p.

([160]) Parlement européen, *Rapport sur la coopération policière*, fait van Outrive (L.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, PE 156 390, 1993.

Parlement européen, *Rapport sur l'entrée en vigueur des conventions Schengen, Op. cit.*, p. 20.

([161]) Sénat, *Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985*, fait par Villepin (X.), annexé au procès-verbal de la séance du 25 janvier 1994, n° 262, 55 p.

([162]) CURTIN (D.) & MEIJERS (H.), « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union : Democratic Retrogression », *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, pp. 391-442.

([163]) BIGO (D.), *Polices en réseaux – l'expérience européenne, Op. cit.* p. 206.

([164]) FIJNAUT (C.), « Action de police internationale en Europe : état des lieux et perspectives », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 153-174.

nale ([165]). Pour cela il faudrait une certaine harmonisation de la procédure pénale ce que Schengen, en tant que traité de pur droit international, ne peut faire.

Néanmoins, il faut admettre que Schengen présente des aspects positifs. Pour la première fois, un certain nombre d'Etats européens a donné à ses forces de police les moyens juridiques de coopérer efficacement grâce à un dispositif conventionnel détaillé et non plus d'une manière totalement secrète. De plus, la Convention est finalement entrée en vigueur dans des délais permettant d'expérimenter au sein d'un cercle restreint des techniques de coopération policière qui ont vocation à être un jour appliquées au niveau des Quinze. Le laboratoire Schengen est maintenant réalité et son caractère expérimental lui donne une valeur indéniable. Nous réfléchirons plus tard sur les possibilités d'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne. C'est, en effet, la solution suggérée par de nombreux auteurs ainsi que par le Parlement européen et par la Commission et qui a été adoptée par le Traité d'Amsterdam. L'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne permettra de lier la légitimité communautaire à l'efficacité Schengen. Cette intégration fait d'ailleurs partie des différentes clarifications institutionnelles effectuées successivement par le Traité d'Union Européenne et le Traité d'Amsterdam parmi cette kyrielle de structures concurrentes. Nous allons donc dans un second chapitre étudier ces améliorations.

([165]) SWART (A.H.J.), « Police and Security in the Schengen Agreement and Schengen Convention », in MEIJERS (H.) et al., *Schengen – Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Security and the Police*, Deventer, Tjeenk Willink – Kluver Law and Taxation Pub., 1991, p. 108.

CHAPITRE II

LES TENTATIVES D'AMÉLIORATION DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

Les rédacteurs du Traité de Maastricht ont essayé de mettre un peu d'ordre dans les différentes structures traitant de la coopération policière et plus généralement dans les différents cadres de coopération intergouvernementale qui ont été mis en place pour remédier aux lacunes de la Communauté Européenne en matière de libre circulation des personnes. La négociation du T.U.E. a été l'occasion d'une réflexion sur les objectifs à poursuivre en commun et sur les moyens de les atteindre. Le cadre communautaire n'a pas été retenu pour aborder les problèmes de coopération policière. C'est, en effet, dans le cadre intergouvernemental, celui du troisième pilier, que les Etats de l'Union Européenne ont décidé de lutter ensemble contre la criminalité transfrontalière. Il s'agit là d'un cadre intergouvernemental amélioré par rapport aux techniques de droit international mais qui reste en deçà des potentialités offertes par le cadre communautaire.

La réunion de la Conférence intergouvernementale en 1996 a été l'occasion de faire un bilan de l'application des dispositions du T.U.E. en matière de coopération policière. Ce bilan a été assez négatif étant donné le manque d'efficacité et de légitimité de la coopération intergouvernementale en matière de police. Le Traité d'Amsterdam remédie en partie aux faiblesses révélées par la pratique mais ne franchit pas le pas qui permettrait de rendre la coopération policière plus efficace tout en assurant sa légitimité. Ce pas décisif est celui de la communautarisation.

Nous étudierons, dans un premier temps, la clarification institutionnelle effectuée par le Traité de Maastricht (Section I) puis nous verrons que le Traité d'Amsterdam ne remédie qu'en partie aux faiblesses mises en exergue par quatre ans d'application des dispositions du T.U.E. (Section II).

SECTION Ire. – LA CLARIFICATION EFFECTUÉE PAR LE T.U.E.

Le principal enjeu des négociations du T.U.E. était de déterminer quels domaines devaient être communautarisés. Certains Etats, considérant que la libre circulation est un objectif communautaire, souhaitaient que plusieurs aspects de cette liberté relèvent de la compétence communautaire : l'asile, les règles de franchissement des frontières ainsi que la politique des visas. La Commission favorisait un système unitaire permettant d'appliquer le système communautaire aux domaines de coopération. Un projet consolidé a été présenté par le gouvernement des Pays-Bas au moment de sa présidence. Ce projet néerlandais envisageait une représentation « en arbre » dont les différentes branches de la décision politique émergeraient du cadre institutionnel central C.E. ([1]). Or d'autres Etats, le Royaume-Uni avant tout, considéraient au contraire que toutes ces questions devaient être traitées dans le cadre intergouvernemental pur et simple. Le compromis de Maastricht, issu du projet luxembourgeois, est la scission de l'activité de l'Union en trois piliers à l'image d'un temple grec ([2]). Le premier pilier est le pilier communautaire. Ce dernier est accompagné de deux autres piliers. Le second pilier traite de la sécurité extérieure et le troisième de la sécurité intérieure.

Cette structure de compromis a été également décrite d'une façon imagée par Monsieur Bigo comme « le mystère de la trinité dans l'Unité » ([3]). L'unité est garantie par un certain nombre de dispositions communes. L'article B détermine une liste d'objectifs communs. De plus, l'article C pose le principe du « cadre institutionnel unique ». Cela veut dire que, dans tous les domaines, ce sont les mêmes institutions qui interviennent mais selon des procédures différentes en fonction du pilier dans le cadre duquel elles agissent. Le Conseil européen joue un rôle important à cet égard en déterminant les grandes orientations de l'activité de l'Union. Son rôle est encore plus significatif dans le cadre des piliers latéraux qui relèvent de la coopération intergouvernementale.

([1]) HIX (S.), « La Conférence intergouvernementale de 1996 et l'avenir du troisième pilier », *Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe*, document de travail n° 20, p. 10.

([2]) VIGNES (D.), « Plaidoyer pour le IIIe pilier », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 397, 1996, p. 274.

([3]) BIGO (D.), *Polices en réseaux – l'expérience européenne, Op. cit.*, p. 181.

En ce qui concerne le troisième pilier, le compromis se manifeste également par son caractère hybride. En effet, certaines matières peuvent faire l'objet de communautarisation et d'autres relèvent déjà en partie du premier pilier comme la lutte contre la fraude ou la lutte contre la toxicomanie. Nous restreindrons notre étude au domaine de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier (§ 1), puis nous analyserons les interactions entre piliers (§ 2).

§ 1er. – *La coopération policière dans le cadre du troisième pilier*

Avant d'aller plus loin dans l'étude des dispositions du troisième pilier, il est intéressant de s'arrêter un instant sur l'analyse sémantique des termes « Justice et affaires intérieures ». L'utilisation du nom « Justice » ne pose en fait pas de problème en soi. C'est plutôt l'expression « affaires intérieures » qui est floue. S'agit-il des affaires intérieures de l'Union ou bien des affaires intérieures des Etats membres ? Monsieur Bigo considère que « le terme même d'Affaires intérieures montre la gêne dans le découpage de l'objet recouvert par le titre VI ». Les textes préparatoires auraient évoqué la sécurité intérieure par rapport à la sécurité extérieure du second pilier. Les négociateurs ont opté pour la formule anglaise d'« *Internal Affairs* » (4). D'après Monsieur Vignes, ce serait plutôt un raccourci de ce qui était au départ appelé « la coopération intergouvernementale dans les domaines des ministres de l'Intérieur et de la Justice » (5).

Le troisième pilier coordonne donc les activités qui avaient lieu jusque là au sein de différentes enceintes de coopération. Le traité instaure à cette fin un cadre de coopération à partir des structures de travail existantes (A). La rationalisation passe également par la régulation des modalités de coopération (B).

A. – Le cadre de la coopération

De nouveaux domaines d'action sont introduits dans le champ du T.U.E. Des problèmes qui jusque là n'étaient traités que par des moyens de droit international classique sont dorénavant suscep-

(4) Bigo (D.), *Polices en réseaux – l'expérience européenne, Op. cit.*, p. 182.

(5) Sous la direction de Labouz (M.-F.), *Les accords de Maastricht et la Constitution de l'Union Européenne*, Paris, Monchrétien, 1992, p. 182.

tibles d'être abordés officiellement au niveau de l'Union (1). La nature hybride de la coopération mise en place restreint néanmoins la portée d'une telle extension des compétences de l'Union (2).

1. *La mise en place d'une coopération institutionnalisée*

Comme nous venons de le voir, la nature de la coopération mise en place par le T.U.E. est intergouvernementale. Les Etats sont les principaux acteurs. Il n'y a pas d'ordre juridique nouveau, ni d'effet direct. D'ailleurs, les Etats ont tenu à garantir le rôle de leurs administrations nationales puisque l'article K.2 § 2 dispose que « le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure ». Pourtant la coopération dans les domaines de la J.A.I. ne relève pas du droit international classique. Les Etats sont dorénavant obligés d'avoir recours aux instruments du troisième pilier quand ils coopèrent dans les domaines de la J.A.I. ([6]). C'est du moins l'avis de la Commission dans l'exposé des motifs de la proposition de décision établissant la Convention sur le franchissement des frontières extérieures ([7]). Madame le député Ameline n'est pas d'accord avec cette interprétation et considère qu'aucun article du titre VI n'interdit la conclusion de convention de type classique par les Etats membres ([8]).

La nature hybride de la coopération mise en place par le troisième pilier peut également être illustrée par les dispositions relatives au financement des actions dans ce domaine. Conformément à l'article K.8 § 2, les dépenses administratives des institutions sont prises en charge par le budget de celles-ci. Par contre, les dépenses opérationnelles sont soit à la charge des Etats membres, soit à la charge du budget communautaire en fonction d'une décision à l'unanimité du Conseil. Il appartient à un ou à plusieurs Etats membres de demander le financement d'un projet qu'il(s) aura(ont) lui(eux) même(s) mis au point. C'est l'Etat qui a soumis la demande qui reçoit les fonds en cas d'acceptation. Quand les dépenses sont

([6]) VERVAELE (J.), « L'application du droit communautaire : la séparation des biens entre le premier et le troisième pilier », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, janvier 1996, p. 11.

([7]) COM(93) 684 final.

([8]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour les Communautés européennes sur les propositions de la Commission européenne relatives au franchissement des frontières extérieures et à la politique des visas*, présenté par Ameline (N.), enregistré à la Présidence le 8 juin 1994, n° 1351, p. 22.

mises à la charge du budget communautaire, les procédures budgétaires communautaires s'appliquent. Par ce biais, le Parlement européen peut exercer un contrôle indirect sur le troisième pilier ([9]). La Commission a actuellement mis en œuvre quatre programmes de financement dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, destinés à l'organisation de formations communes, d'échanges d'expériences sous forme de séminaires et d'études : Oisin, S.T.O.P. ([10]), Sherlock et Grotius ([11]).

On peut parler de coopération « institutionnalisée » car dorénavant en matière de Justice et d'Affaires intérieures les modalités de coopération entre les Etats membres sont réglementées. De plus, Maastricht rationalise le travail dispersé de coopération entrepris par les Etats membres dans des domaines allant de la petite criminalité relative à la drogue jusqu'au terrorisme d'Etat en passant par la fraude au budget communautaire. Ce cadre regroupe non seulement Trévi, les groupes sur le crime organisé, le groupe des coordinateurs, la coopération judiciaire mais aussi la coopération douanière et le groupe *ad hoc* immigration.

2. *Les domaines de coopération*

Le troisième pilier consacre dès son premier article le champ de la coopération intergouvernementale en matière de Justice et d'Affaires intérieures. L'article K.1 ([12]) énumère, en effet, des domaines

([9]) O'Keeffe (D.), « Recasting the Third Pillar », *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, p. 907.

([10]) *Sexual Traffing Of Persons.*

([11]) Cf. le tableau des financements européens en annexe n° 11.

Service de Coopération Technique Internationale de Police, *La coopération policière en Europe, Ministère de l'Intérieur*, 1997, p. 25.

([12]) « Aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté Européenne, les Etats membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêt commun :

1) la politique d'asile ;

2) les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;

3) la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres :

a) les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ;

b) les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ;

c) la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ;

4) la lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9) ;

reconnus comme questions d'intérêt commun qui doivent être traitées sans préjudice aux compétences de la Communauté. Ces questions, citées en neuf points, peuvent être regroupées en trois grands thèmes : d'une part les problèmes liés au franchissement des frontières extérieures (objectifs des points 1, 2 et 3), d'autre part les problèmes relatifs à la coopération policière (points 4, 5 et 8) et enfin les questions relatives à la coopération judiciaire (points 6 et 7). Nous nous focaliserons sur les objectifs en rapport avec la coopération policière. Le T.U.E. érige en questions d'intérêt commun la lutte contre la toxicomanie (point 4), la lutte contre la fraude de dimension internationale (point 5) et « la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'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) » (point 9).

Ainsi la coopération policière devient-elle un objectif en tant que tel et non seulement une mesure compensatoire à la libre circulation des personnes, telle qu'elle était perçue jusque là ([13]). Néanmoins, ce n'est pas un objectif communautaire au sens strict du terme puisque la coopération policière ne relève pas du pilier communautaire mais du troisième pilier instaurant une coopération intergouvernementale améliorée. Le traité vise une coopération policière « finalisée » ([14]) : lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants, la criminalité internationale, la fraude. L'article K.3 invite les Etats membres dans le cadre de leurs consultations mutuelles à instituer à cet effet « une collaboration entre les services compétents de leurs administrations ». De plus, la déclaration commune relative à la coopération

5) la lutte contre la fraude de dimension internationale dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7), 8) et 9) ;

6) la coopération judiciaire en matière civile.

7) la coopération judiciaire en matière pénale.

8) la coopération douanière.

9) la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, trafic illicite de drogue et d'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) ».

([13]) GAUTIER (Y.), « La coopération policière : les perspectives ouvertes par le traité sur l'Union Européenne du 7 février 1992 », *Europe*, Avril 1993, pp. 1-5.

([14]) GAUTIER (Y.), « Coopération dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures » dans CONSTANTINESCO (V.), *Traité sur l'Union Européenne, commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995.

policière annexée au T.U.E. met l'accent sur la nécessité d'adopter des mesures concrètes. Elle met en exergue cinq catégories de mesures à prendre :

« – assistance aux autorités nationales chargées des poursuites et de la sécurité, notamment en matière de coordination des enquêtes et des recherches ;
– constitution de banques de données ;
– évaluation et exploitation centralisées des informations en vue de faire un bilan de la situation et de déterminer les différentes approches en matière d'enquête ;
– collecte d'informations concernant les approches nationales en matière de prévention en vue de les transmettre aux Etats membres et de définir des stratégies préventives à l'échelle européenne ;
– mesures concernant la formation complémentaire, la recherche, la criminalistique et l'anthropométrie judiciaire. »

Le traité détermine également un cadre de mise en œuvre pratique de cette coopération : Europol. En effet, le cadre coopératif existant au niveau ministériel et administratif doit avoir une structure sur le terrain. Néanmoins nous verrons dans la troisième partie que les pouvoirs attribués à cet embryon de police européenne sont limités à l'échange d'informations et que les Etats membres ne sont pas encore prêts à lui donner des compétences opérationnelles. Nous consacrerons, en effet, la dernière partie à une réflexion sur la construction d'une véritable police européenne en partant des prémices de Maastricht ([15]).

Si Maastricht ne met pas en place une police européenne à compétences opérationnelles, il n'en reste pas moins que le T.U.E. détermine les modalités de la coopération policière entre les Etats membres de l'Union Européenne.

([15]) MÜLLER-GRAFF (P.-C.), « The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty », dans MONAR (J.) & MORGAN (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994, pp. 21-36.

B. – Les modalités de la coopération mises en place par le T.U.E.

L'institutionnalisation de la coopération policière effectuée par le T.U.E. passe par la détermination des modalités de coopération : qui intervient et de quelle manière ? Avant de se demander quels sont les acteurs de la coopération policière au sein de Maastricht (2), nous étudierons les moyens de la coopération, c'est-à-dire les instruments juridiques mis à leur disposition (1).

1. *Les moyens de coopération : les actes*

Dans le cadre du titre VI, le Conseil peut, conformément à l'article K.3, arrêter des positions communes ou adopter des actions communes ([16]). Il s'agit d'instruments qui ont été repris du titre V du T.U.E. concernant la politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.). Alors que dans le titre V, le traité donne des précisions quant à leur signification, leur contenu et leur portée juridique, ce n'est pas le cas dans le titre IV qui reste très imprécis sur la portée de ces trois nouveaux instruments de coopération : la position commune (a), l'action commune (b) et la convention (c) ([17]). Le traité n'exclut pas l'utilisation d'autres instruments juridiques non contraignants. Les normes atypiques ont d'ailleurs les faveurs des Etats membres ([18]) (d).

a) La position commune

L'article K.3 § 2 (a) dispose que le Conseil peut « arrêter des positions communes et promouvoir, sous la forme et selon les procédures appropriées, toute coopération utile à la poursuite des objectifs de l'Union ». De telles positions communes ont une utilité à l'extérieur de l'Union quand elles sont présentées et défendues par les Etats membres au sein des organisations et conférences internationales comme l'article K.5 les invite à le faire. Jusqu'à présent, seulement quatre positions communes ont été arrêtées. L'une concerne la

([16]) Cf. la liste des actes pris sur la base de l'article K.3 du T.U.E. en annexe n° 12.

([17]) Cf. le récapitulatif des procédures de décision dans le cadre du troisième pilier en annexe n° 15.

([18]) Lo Monaco (A.), « Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *Revue de Science Criminelle et de Droit Comparé*, n° 1, 1995, pp. 11-21.

définition harmonisée du terme « réfugié » au sens de l'article 1er de la Convention de Genève, du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés ([19]). La seconde concerne les missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière ([20]). Les deux dernières traitent du problème de la corruption dans les négociations internationales ([21]). Cette technique n'est, en effet, pas appropriée au domaine de la J.A.I. qui est, contrairement à celui de la P.E.S.C., un domaine d'activité normative ([22]). Or la position commune a un effet contraignant discuté, c'est plus un instrument diplomatique qu'un instrument purement juridique.

b) L'action commune

La nouveauté réside plutôt dans l'utilisation du concept d'« action commune », bien qu'elle trouve son origine dans la Coopération Politique Européenne mise en place par l'A.U.E. L'article K.3 § 2 (b) prévoit que le Conseil peut adopter des « actions communes » dans le respect du principe de subsidiarité, c'est-à-dire dans la mesure où les objectifs de l'Union seront mieux servis par une telle action commune que par chacun des Etats membres agissant seul. C'est là la première originalité de cet instrument qui, dans un domaine qui ne relève pas de la compétence communautaire, est soumis au principe de subsidiarité. Une autre caractéristique de l'action commune est que le Conseil peut décider à l'unanimité que « les mesures d'application de l'action commune seront adoptées à la majorité qualifiée ». C'est donc une exception au principe d'unanimité posé par l'article K.4. A ce jour, une trentaine d'actions communes a été adoptée. La première vise à faciliter le déplacement à l'intérieur de l'Union, lors d'un voyage scolaire, des écoliers ressor-

([19]) *J.O.C.E.*, n° L 63 du 13/03/96, pp. 2-7.

([20]) Conseil de l'Union Européenne, Position commune du 25 octobre 1996 définie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point a) du traité sur l'Union Européenne, relative aux missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière, *J.O.C.E.*, n° L 281 du 31/10/96, pp. 1-2.

([21]) Conseil de l'Union européenne, Position commune du 6 octobre 1997 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'O.C.D.E. en matière de lutte contre la corruption, *J.O.C.E.*, n° L 279 du 13/10/97, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Deuxième position commune du 13 novembre 1997 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'O.C.D.E. en matière de lutte contre la corruption, *J.O.C.E.*, n° L 320 du 21/11/97, pp. 1-2.

([22]) Lepoivre (M.), « Le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale », *Cahiers de Droit Européen*, nos 3-4, 1995, p. 333.

tissants des pays tiers légalement résidant dans un Etat membre. Pour l'application de cette action commune, les Etats membres doivent modifier leur législation nationale si cela s'avère nécessaire. Cela montre bien que ce nouvel instrument juridique a vocation à avoir des effets juridiques sur le plan interne. La seconde action commune concerne Europol ([23]), la troisième le régime du transit aéroportuaire ([24]). Trois autres actions communes ont été adoptées entre temps : l'une sur un cadre d'échange de magistrats de liaison ([25]), une autre sur les actions de mises en œuvre de l'article K.1 ([26]) et une sur le racisme et la xénophobie ([27]). En fait, il semble que les Etats ont récemment fait une utilisation plus fréquente de cet instrument juridique. Cette liste n'est donc plus exhaustive ([28]).

Avant d'étudier le dernier instrument de la coopération au sein de Maastricht, arrêtons nous un instant sur le problème de la force obligatoire des actions et positions communes car celle-ci ne fait pas l'unanimité dans la doctrine. Contrairement aux dispositions relatives à la P.E.S.C., qui affirment que les actions et positions communes ont un caractère obligatoire ([29]), celles relatives au titre VI ne donnent pas d'indication sur la nature juridique et les effets de ces deux nouveaux instruments juridiques. Certains auteurs ([30]) considèrent donc que les actions et positions communes sont toujours juridiquement contraignantes qu'elles soient utilisées dans le cadre du deuxième ou du troisième pilier. Le fait que le titre VI ne fasse pas référence explicite au caractère obligatoire des actions et positions communes ne peut modifier leur nature juridique. De plus elles sont adoptées à l'unanimité et peuvent être publiées dans la section L du Journal Officiel.

([23]) *J.O.C.E.*, n° L 62 du 20/03/95.
([24]) *J.O.C.E.*, n° L 63 du 13/03/96.
([25]) *J.O.C.E.*, n° L 105 du 27/04/96.
([26]) *J.O.C.E.*, n° L 238 du 06/10/95.
([27]) *J.O.C.E.*, n° L 185 du 24/07/96.
([28]) Parlement européen, *Proposition de résolution sur les progrès réalisés en 1996 dans la mise en œuvre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, conformément au titre VI du traité sur l'Union Européenne,* votée le 12/12/96, B4-1333/96.
Conseil de l'Union Européenne, Résolution du 14 octobre 1996 portant fixation des priorités de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1er juillet 1996 au 30 juin 1998, *J.O.C.E.*, n° C 391 du 26/10/96, pp. 1-6.
([29]) articles J.2 et J.3.
([30]) CLOOS (J.), REINESSCH (G.), VIGNES (D.) & WEYLAND (J.), *Le traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaire*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 504.

Une autre partie de la doctrine ([31]) considère qu'elles n'ont pas automatiquement un effet obligatoire et que cela dépend de la volonté des Etats membres et du texte qu'ils adoptent. Une action commune sur le rapprochement des législations et des pratiques en matière de lutte contre le trafic de drogue ([32]) contient un article 4 dans lequel les Etats s'engagent à s'assurer que « dans le cadre de leur système juridique, les sanctions applicables aux infractions graves en matière de trafic de drogue se situent dans l'échelle des peines les plus sévères pour des infractions de gravité comparable ». Les Etats se permettent ainsi de dicter aux juges nationaux la peine applicable aux cas d'espèce. Une telle action commune ne saurait légitimement avoir un effet obligatoire. Le seul cas où il y aurait une obligation pour les Etats serait lorsqu'ils doivent défendre une position commune dans les enceintes internationales conformément à l'article K.5. On peut alors se demander pourquoi les Etats ont instauré ces nouveaux instruments non contraignants alors qu'il existe déjà un nombre important de normes atypiques sans effet obligatoire qui sont très appréciées par les Etats, aussi bien dans le cadre communautaire que dans le cadre intergouvernemental. Nous verrons que la Conférence intergouvernementale a clarifié cet article K.3 en ce qui concerne l'effet juridiquement contraignant ou non de ses dispositions ([33]). Le caractère obligatoire des conventions n'est, lui, pas contesté.

c) La convention

Le choix de la convention internationale a jusqu'à présent emporté les faveurs des Etats membres. A ce jour, seule la Convention Europol est entrée en vigueur. Les autres conventions négociées dans le cadre du troisième pilier sont en voie d'élaboration, de

([31]) MÜLLER-GRAFF (P.) « Legal Basis of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty », *Common Market Law Review*, 1994, p. 493.

([32]) Conseil de l'Union Européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les Etats membres de l'Union Européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue, *J.O.C.E.*, n° L 342, pp. 6-9.

([33]) CURTIN (D.) et POUW (J.F.), « La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union Européenne : une nostalgie d'avant Maastricht ? », *Revue du Marché unique européen*, n° 3, 1995, pp. 13-34.

conclusion ou de ratification ([34]). Les conventions qui couvrent les domaines de la J.A.I. doivent être conclues selon une procédure particulière en deux temps prévue par l'article K.3 § 2 (c). La première phase consiste en l'adoption d'un texte final qui est fixé de manière définitive par une décision du Conseil appelée « acte ». Cet acte authentifie la convention et contient une recommandation adressée aux Etats de ratifier cette dernière. L'adoption de la convention par les Etats constitue la seconde phase de la procédure ([35]). C'est donc un instrument lourd et lent comme le montre l'expérience malheureuse de la Convention de Dublin.

L'originalité de ces conventions est la possibilité d'une reconnaissance de la compétence de la Cour de Justice ([36]). En effet, l'article K.3 § 2 précise que « ces conventions peuvent prévoir que la Cour de Justice est compétente pour interpréter leurs dispositions et pour statuer sur tout différend concernant leur application selon les modalités qu'elles peuvent préciser ». Cette possibilité a été intégrée dans le traité pour ne pas reproduire l'exemple de Schengen dont le manque de contrôle juridictionnel nuit à sa légitimité. Cette disposition a voulu être appliquée par le Conseil à la Convention sur Europol ([37]). Malheureusement cette démarche a posé de nombreuses difficultés à propos de la détermination des modalités de ce contrôle. Les Etats se sont mis d'accord sur l'attribution de compétence à la Cour de Justice pour le règlement des litiges entre Europol et ses agents. Par contre, le Royaume-Uni s'est opposé à ce que la Cour puisse être saisie d'une question préjudicielle sur l'interprétation de la Convention. Dès lors, un protocole de compromis a dû être ajouté à la Convention, ce dernier autorisant les Etats membres qui le veulent à ne pas reconnaître cette compétence à la Cour ([38]). Une solu-

([34]) Conventions relatives au franchissement des frontières extérieures, au S.I.E., au S.I.D., à la protection des intérêts financiers des Communautés, à l'extradition, à l'exécution des décisions de déchéance, à la compétence judiciaire et enfin à la signification des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale.

([35]) Lo Monaco (A.), « Actions communes et positions communes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures », dans Pauly (A.), *De Maastricht à Schengen : voie royale et course d'obstacles, Op. cit.*, p. 52.

([36]) Gautier (Y.), « Coopération dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures », *Op. cit.*.

([37]) Parlement européen, *Deuxième rapport sur Europol*, fait par Nassauer (H.) au nom de la Commission institutionnelle, A4-0061/96, p. 23.

([38]) Conseil de l'Union Européenne, « Acte du 23 juillet 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, le protocole concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés Européennes de la Convention portant création d'un Office européen de police », *J.O.C.E.*, n° C 299, p. 1.

tion analogue a été adoptée en ce qui concerne la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés ([39]) et la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes ([40]). Pour la Convention sur la protection des intérêts financiers, les différends entre les Etats membres seront, dans une première étape, examinés par le Conseil puis si une solution n'est pas trouvée au bout de six mois, la Cour de justice pourra alors être saisie.

Afin d'éviter de tels blocages, la Conférence intergouvernementale a ajouté un certain nombre de dispositions déterminant les modalités de ce contrôle. Cette possibilité de contrôle par la Cour de Justice est une garantie importante pour les citoyens surtout si la compétence pour statuer sur des questions préjudicielles lui est attribuée.

C'est dans ce paragraphe concernant les conventions qu'il faut également mentionner l'article K.7. En effet, ce dernier laisse ouvert la possibilité pour deux ou plusieurs Etats membres d'instituer ou de développer « une coopération plus étroite », dans la mesure où celle-ci ne contrevient ni n'entrave celle qui s'exprime au sein de l'Union Européenne. L'instrument d'une telle coopération entre un nombre restreint d'Etats est la convention de droit international. Cette disposition a été adoptée afin de consacrer et de légitimiser les négociations au sein de Schengen et de favoriser de telles initiatives permettant à un certain nombre d'Etats d'approfondir leur coopération dans un domaine relevant du troisième pilier. On peut se demander si l'article K.3 § 2 (c) relatif à la compétence de la C.J.C.E. pourrait s'appliquer à de telles conventions. Cela ne semble pas être le cas et cette coopération plus étroite semble relever du droit international classique.

d) Les normes atypiques

Les dispositions de l'article K.3 n'excluent pas l'utilisation d'autres moyens d'action et notamment d'instruments juridique-

([39]) Conseil de l'Union Européenne, Acte du 29 novembre 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés Européennes de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes, *J.O.C.E.*, n° C 151 du 20/05/97, pp. 1-3.

([40]) Conseil de l'Union Européenne, Acte du 29 novembre 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés Européennes de la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, *J.O.C.E.*, n° C 151 du 20/05/97, pp. 15-28.

ment non contraignants comme les résolutions, les conclusions, les décisions ou bien les déclarations. Les Etats membres préfèrent d'ailleurs avoir recours à de telles normes. En 1994, le Conseil en aurait adopté quarante huit ([41]). La résolution constitue l'instrument le plus largement utilisé jusqu'à présent du fait de sa familiarité et de sa flexibilité. Bien que non contraignantes juridiquement, ces résolutions ont un poids politique important. Néanmoins cette pratique n'offre pas de garanties de transparence et le Parlement européen critique la pratique du Conseil d'adopter des résolutions, recommandations, conclusions et déclarations dont le caractère intangible est encore renforcé par le fait qu'elles ne sont pas systématiquement publiées au Journal officiel ([42]). De plus, de cette manière les Etats membres, au sein du Conseil, passent outre les mécanismes de consultation des autres institutions communautaires prévus par le T.U.E., ce qui est d'ailleurs déploré par le Parlement européen.

2. *Les acteurs de la coopération*

Comme nous l'avons vu, le Traité de Maastricht met en place une structure de coopération de type intergouvernemental. Le Conseil s'est donc gardé la part du lion dans la structure mise en place par le T.U.E. (a). Néanmoins, l'architecture du T.U.E. repose sur le principe du cadre institutionnel unique tel qu'il est affirmé par l'article C. Les autres institutions communautaires sont donc associées à cette coopération selon des procédures propres au troisième pilier (b).

a) La prédominance du rôle du Conseil

Maastricht s'efforce de rationaliser les différentes structures existantes afin de les parer de plus d'efficacité et d'éviter les duplications. Nous avons vu, dans la première partie ([43]), que les Etats membres avaient déjà essayé de cordonner l'activité des différentes structures travaillant sur la réalisation de la libre circulation des

([41]) LEPOIVRE (M.), « Le domaine de la Justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale », *Op. cit.*, p. 331.

([42]) Parlement européen, *Résolution sur les progrès réalisés en 1994 dans la mise en œuvre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures conformément au titre VI du traité sur l'Union Européenne*, B4-0469/94.

([43]) préciser la page.

personnes. En effet, en décembre 1988, le Conseil européen de Rhodes a institué le groupe intergouvernemental de coordinateurs pour la libre circulation des personnes, qui avait comme tâche d'envisager les mesures nécessaires pour compenser la libre circulation des personnes. Un groupe de coordinateurs nationaux a alors été créé, chapeautant l'ensemble des structures de hauts fonctionnaires et étant placé sous l'autorité du Conseil « Affaires générales ». En 1989, le Conseil a approuvé le « document de Palma » qui vise à coordonner le travail des différentes enceintes traitant des problèmes relatifs à la Justice et aux affaires intérieures. Maastricht va dans ce sens en instituant le Comité K.4 qui reprend non seulement Trevi, le groupe de coordinateurs, la coopération judiciaire et douanière mais aussi le groupe *ad hoc* immigration ([44]).

L'article K.4 précise, en effet, que le Conseil des Ministres sera assisté par un comité de coordinateurs composé de hauts fonctionnaires. Mais cela ne prive pas le Coreper ([45]) de son rôle de préparation des négociations menées au sein du Conseil. A ce troisième niveau, il faut ajouter le niveau des groupes directeurs qui sont chargés de faire des propositions dans un domaine particulier. La coopération au sein de Maastricht est donc effectuée dans une structure à cinq niveaux : le Conseil Justice et Affaires intérieures (i), le Coreper (ii), le Comité de coordinateurs dénommé « Comité K.4 » (iii) et enfin les groupes directeurs et de travail spécialisés (ix) ([46]).

i. *Le Conseil Justice et Affaires intérieures*

Le T.U.E. ayant institué un cadre de coopération intergouvernementale en matière de Justice et d'Affaires intérieures, le rôle central est donc joué par le Conseil au sein duquel « les Etats membres s'informent et se consultent mutuellement [...] en vue de coordonner leur action » ([47]). Le Conseil J.A.I. regroupe les ministres des différents Etats membres responsables de la Justice et des Affaires intérieures. En France, ce sont les ministres de la Justice et de l'Intérieur mais dans certains Etats la police relève directement de la Chancellerie, il n'y a donc qu'un ministre présent au Conseil ([48]).

([44]) CURTIN (D.) et POUW (J.F.), « La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union Européenne : une nostalgie d'avant Maastricht ? », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1995, pp. 13-34.

([45]) Comité des représentants permanents.

([46]) Cf. organigramme en annexe n° 10.

([47]) article K.3 § 1.

([48]) quels Etats.

L'entrée en vigueur du T.U.E. a changé les habitudes. Les réunions ministérielles Trevi sont devenues les réunions du Conseil Justice et Affaires intérieures. La collaboration se fait désormais selon les règles inscrites à l'article K.4. Trevi a ainsi perdu son identité au grand regret des policiers ([49]). Le Conseil statue, en effet, à l'unanimité sur les propositions éventuelles de la Commission ou des Etats membres. Le Conseil est la seule institution à avoir un pouvoir décisionnel, non seulement pour l'adoption des positions communes et des actions communes mais également pour l'établissement des conventions. Il décide aussi de l'imputation des dépenses opérationnelles soit au budget communautaire, soit à ceux des Etats membres ([50]). La règle de vote est, en principe, l'unanimité sauf pour les mesures d'application des conventions (majorité des deux tiers) et des actions communes (majorité qualifiée) ainsi que pour les questions de procédure (majorité simple). Le recours à la majorité permet ainsi d'accélérer le rythme des travaux.

La décision prise au Conseil n'est que la dernière phase d'une procédure préalable lourde avec un acheminement qui débute au sein des groupes de travail en passant par le Comité K.4 et le Coreper. Il faut également attirer l'attention sur le rôle du Conseil européen réunissant les Chefs d'Etat et de Gouvernement. C'est, en effet, à l'occasion de ses réunions semestrielles que les Etats déterminent les grandes orientations politiques communautaires.

ii. *Le Coreper*

L'article K.4 précise que le Comité K.4 a vocation à « contribuer, sans préjudice de l'article 151 du traité instituant la Communauté Européenne, à la préparation des travaux du Conseil dans les domaines visés à l'article K.1 ». Or conformément à cet article 151, le Coreper a « pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci ». Le Coreper vient donc s'intercaler entre le Conseil et le Comité K.4. Le Coreper est, comme son nom l'indique, constitué de représentants des Etats membres. Ces derniers s'efforcent d'alléger le travail du Conseil en résolvant les difficultés que les experts, au sein du Comité K.4, n'ont pu trancher. Le Coreper réserve donc à la discussion ministé-

([49]) D'après un entretien avec Monsieur le Commissaire Bianchi du S.C.T.I.P. (Service de Coopération Technique Internationale de Police) du Ministère de l'Intérieur.

([50]) article K.8.

rielle les points principaux posant problème. Le Coreper et le Comité K.4 sont en relations étroites ayant tous les deux comme fonction de préparer le travail du Conseil.

iii. *Le Comité K.4*

Le Comité K.4 est composé d'un représentant par pays. Pour la France c'est un préfet du ministère de l'Intérieur qui est placé au niveau du S.G.C.I. ([51]). Il agit donc sous l'autorité du Premier Ministre. Le préfet a pour tâche de fédérer les positions des différents ministères ([52]). Le Comité K.4 est présidé par le pays qui est en charge de la présidence du Conseil. La Commission ainsi que certains membres du Secrétariat permanent du Conseil suivent les débats. Les membres du Secrétariat général de l'Union font d'ailleurs office de secrétariat. Cela permet de donner au Comité K.4 un caractère permanent qui faisait défaut à Trevi et aux autres structures de coopération.

Il y a trois groupes directeurs au sein du Comité K.4 (asile et immigration ; coopération policière et douanière ; coopération judiciaire) qui sont eux-mêmes divisés en groupes de travail. Le Comité a comme mission de coordonner le travail de ces différents groupes et de mettre ainsi un terme à la prolifération des groupes dont les compétences se chevauchaient. De plus, il contribue à la préparation des travaux du Conseil sans préjudice du rôle général imparti au Coreper en la matière. Il exerce ses fonctions aussi bien pour les matières relevant de la coopération intergouvernementale du titre VI que pour les matières communautarisées en vertu de l'article 100 C relatif à la politique de visas.

ix. *Les groupes directeurs et groupes de travail*

Les trois groupes directeurs sont composés de différents sous-groupes de travail. Il existe en plus de ces trois groupes directeurs, un groupe à compétence horizontale, chargé de la coordination des systèmes informatiques tels que le S.I.S., le S.I.D. ou le S.I.E. Le groupe directeur I (G.D.I) est divisé en sept groupes de travail : le groupe « Asile », le groupe « Migration », le groupe « Visa », le groupe « Frontières extérieures », le groupe « Faux documents », le groupe

([51]) Secrétariat Général du Comité Interministériel.

([52]) En ce qui concerne les modifications administratives en France pour mettre en œuvre le T.U.E., voir Ecole Nationale d'Administration, Promotion « Saint-Exupéry », *La mise en œuvre du traité de Maastricht et la construction européenne*, Paris, 1993.

CIREA ([53]) et le groupe CIREFI ([54]). Le G.D.III est composé des groupes « Extradition », « Criminalité organisée internationale », « Rapport entre droit pénal et droit communautaire », « Déchéance du droit de conduire », « Convention de Bruxelles sur le droit familial et successoral » et enfin « Simplification des procédures de transmissions des actes entre Etats membres ».

Le G.D.II, Coopération policière et douanière, nous intéresse plus spécialement. Il a sous son autorité cinq groupes de travail. Le groupe « Terrorisme » a pour but de favoriser l'échange de renseignements, notamment en tenant régulièrement à jour un inventaire de la menace terroriste dans les quinze Etats de l'U.E. Le groupe « Coopération policière opérationnelle » est chargé du suivi des dossiers relatifs à l'ordre public, à la police technique et scientifique, à la formation des policiers, à l'aide à la reconstruction des polices des Pays d'Europe Centrale et Orientale (P.E.C.O.). Le groupe « Drogues et criminalité organisée » a pour objectif de renforcer la coopération afin de mieux lutter contre le crime organisé par une amélioration de l'échange d'information, des techniques d'enquête ou par la définition de stratégies communes. Le groupe « Douanes » a pour but d'assurer la mission de sécurité des administrations douanières axée sur la répression du trafic de stupéfiants, et des autres trafics tels que celui de matières radioactives. Enfin le groupe « Europol » a été chargé de la rédaction de la Convention Europol et poursuit les travaux relatifs à ses règlements d'application. Ce groupe « Europol » a une signification particulière pour notre sujet. En effet, ce dernier a tenu au courant le Comité K.4 de l'avancement des travaux concernant l'établissement de l'Unité Drogues Europol et de la Convention Europol. Europol fera l'objet de la troisième partie, nous n'entrerons donc pas dans plus de détails à ce stade de la réflexion. La délégation française au Groupe Directeur est conduite par le Directeur général de la Police Nationale. Au niveau des Groupes de travail, c'est l'U.C.L.A.T. ([55]) qui est responsable du terrorisme, la S.C.T.I.P. ([56]) de la coopération policière opérationnelle, et la D.C.P.J. ([57]) d'Europol.

([53]) Centre d'Information, de réflexion et d'échange sur l'Asile.
([54]) Centre d'Information, de réflexion et d'échange sur les Frontières extérieures et l'Immigration.
([55]) Unité de Coordination de la Lutte Anti-terroriste.
([56]) Service de Coopération Technique Internationale de Police.
([57]) Direction Générale de la Police Judiciaire.

C'est donc au sein du Conseil que l'essentiel est décidé. Néanmoins, les institutions communautaires et les Parlements nationaux sont associés à ce processus de décision. A leur grand regret, ils n'ont que des rôles secondaires par rapport au Conseil étant donné le cadre intergouvernemental de la coopération.

b) L'association des autres institutions communautaires

L'article C du T.U.E. prévoit que l'Union Européenne dispose d'un cadre institutionnel unique, c'est-à-dire que ce sont les mêmes institutions qui interviennent dans le cadre des trois piliers ([58]). Néanmoins, la coopération étant intergouvernementale dans le troisième pilier, il est normal que les institutions aient un rôle différent de celui qu'elles exercent dans le cadre communautaire notamment en ce qui concerne le droit d'initiative (i) et les procédures de consultation (ii) et de contrôle judiciaire (iii).

i. *Le droit d'initiative*

Conformément à l'article K.3 § 2, les Etats membres et la Commission disposent d'un droit d'initiative concurrent dans les six premiers domaines de coopération de l'article K.1. Ce n'est qu'un droit d'initiative et non un droit de proposition comme c'est le cas dans le premier pilier conformément à l'article 189 A, car la Commission ne jouit pas du monopole de ce droit et doit le partager avec les Etats membres. Par contre, seuls les Etats membres disposent d'un droit d'initiative dans les trois derniers domaines de l'article K.1 (c'est à dire en matière de coopération judiciaire en matière pénale, de coopération douanière et de coopération policière). Ces domaines ont été considérés comme trop liés à l'exercice de la souveraineté nationale pour permettre à la Commission d'exercer un droit d'initiative à leur égard. En matière de coopération policière, seuls les Etats membres peuvent donc faire des propositions. On peut pourtant se demander dans quelle mesure cette limitation se justifie du fait de la nature intergouvernementale des travaux du Conseil dans le cadre du troisième pilier. Le Parlement européen s'est prononcé, d'ailleurs, pour une modification de l'article K.3 lors de la C.I.G.

([58]) MONAR (J.), « The Evolving Role of the Union Institutions in the Framework of the Third Pillar », dans MONAR (J.) & MORGAN (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994.

afin de permettre à la Commission de formuler des propositions dans tous les domaines visés par l'article K.1 ([59]).

ii. *Les consultations*

Les procédures d'information et la consultation du Parlement européen sont réglées par l'article K.6 qui prévoit que « la Présidence et la Commission informent [...] le Parlement européen des travaux menés » et que « la Présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects de l'activité [...] et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération ». Il n'y a donc pas de consultation formelle du Parlement européen en ce qui concerne les projets d'actes pris dans ce domaine. Le Parlement européen a vivement réagi à ce manque de clause contraignante ([60]). On a, en effet, affaire à des matières qui touchent directement à l'ensemble de la société et à chaque citoyen en particulier ; la nécessité d'un contrôle démocratique est indiscutable. Eu égard au caractère intergouvernemental du titre VI, ce sont les Parlements nationaux qui doivent exercer le contrôle.

Les Parlements nationaux sont de leur côté également frustrés. En effet, du fait du caractère hybride de la coopération mise en place par Maastricht, mi-communautaire, mi-intergouvernementale, les contrôles parlementaires traditionnels ne jouent pas. Alors que le contrôle par le Parlement européen n'est pas prévu car ce ne sont pas des actes communautaires, le contrôle par les Parlements nationaux est limité aux conventions de l'article K.3 au moment de leur ratification, donc d'une manière *a posteriori* ([61]). Les Parlements nationaux, non satisfaits de cet état des choses, développent une coordination au sein des Conférences des organes spécialisés dans les affaires communautaires (C.O.S.A.C.) afin de consolider la légitimité

([59]) Parlement européen, *Avis sur la convocation de la Conférence intergouvernementale*, Rapporteurs : DURY (R.) & MAIJ-WEGEN (J.), A4-0068/96/Partie B, p. 15.

([60]) Parlement européen, *Rapport sur la coopération dans les domaines de la Justice et des affaires intérieures conformément au traité sur l'Union Européenne*, présenté par Robles Piquer (C.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0215/93, du 01/07/93, p. 18.

([61]) Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur l'Europe et sa sécurité intérieure*, par Masson (P.), annexé au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1994, n° 117, p. 18.

Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur les grandes échéances européennes et le suivi des propositions communautaires*, par Genton (J.), annexé au procès verbal de la séance du 28 mars 1996, n° 302, 142 p.

du contrôle parlementaire ([62]). De cette manière, ils peuvent faire connaître leur point de vue sur les grands problèmes concernant l'Union Européenne avec plus d'écho. Ils sont d'ailleurs à l'origine d'un projet de création d'une deuxième chambre ([63]), le Sénat européen. Cette proposition a fait l'objet de discussions au cours de la Conférence intergouvernementale mais sans aboutir.

La Commission est, en plus de son droit d'initiative, « pleinement associée aux travaux » dans les domaines du titre VI selon les termes de l'article K.4 § 2. Elle participe donc aux séances du Conseil, aux travaux des groupes et peut présenter des observations écrites et orales. La Cour de Justice n'a pas de compétence pour les décisions prises par le Conseil dans le cadre du titre VI, ni en cas d'inaction du Conseil ou de la Commission, ni dans la circonstance du manquement d'un Etat membre. Toutefois, elle a potentiellement compétence en ce qui concerne les conventions comme nous l'avons vu plus haut. C'est donc bien le Conseil qui a le rôle majeur dans ce domaine.

iii. *Le contrôle juridictionnel*

Le titre IV prévoit que la coopération devra être traitée dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Convention relative au droit des réfugiés de 1951 ([64]). Pourtant aucune juridiction n'est chargée de veiller au respect de ces droits, contrairement à la proposition néerlandaise. Ce contrôle incombe donc aux juridictions des Etats membres en tant que juge de l'application du droit communautaire. Par ailleurs, nous avons vu à propos des conventions du titre VI que le T.U.E. a prévu la possibilité d'attribuer la compétence à la Cour de Justice pour interpréter ces dernières ou pour statuer sur les différends concernant leur application ([65]). En effet, l'article L des dispositions finales prévoit que « Les dispositions du traité instituant les C.E. [...] qui sont relatives à la compétence de la C.J.C.E. et à l'exercice de cette compétence ne sont applicables

([62]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour l'Union Européenne sur la XIe Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de l'Union Européenne, tenue à Bonn les 24 et 25 octobre 1994*, présenté par Pandraud (R.), enregistré à la Présidence le 15 novembre 1994, n° 1660, 119 p.

([63]) Bigo (D.), « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union Européenne », *Politique Etrangère*, n° 1, 1996.

([64]) article K.2.

([65]) article K.3 § 2 (c).

qu'au troisième alinéa de l'article K.3 § 2 point c) ». Ce dernier article précise que les conventions peuvent prévoir que la C.J.C.E. est compétente pour interpréter et pour statuer sur tout différend concernant leur application, selon les modalités qu'elles peuvent préciser. Cette absence de contrôle juridictionnel global et automatique est critiquée par le Parlement européen. Celui-ci préconise la communautarisation du troisième pilier afin que les garanties de l'ordre juridique communautaire s'appliquent dans ce domaine où les libertés individuelles sont en jeu. Dans son rapport en vue de la C.I.G., la C.J.C.E. a précisé qu' « il est évident que la protection juridictionnelle des particuliers affectés par les activités de l'Union, spécialement en vertu de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, devrait être assurée et organisée de façon à permettre la cohérence dans l'interprétation et l'application du droit communautaire, d'une part, et d'autre part, des dispositions adoptées ».

Le principal mérite de la création du troisième pilier est la rationalisation de la coopération policière. Pour la première fois la coopération policière a été abordée de manière officielle dans les enceintes de l'Union Européenne ([66]). Cela a permis de préparer un terrain favorable pour la C.I.G. La coopération intergouvernementale instaurée par Maastricht a néanmoins été beaucoup critiquée ([67]), comme nous le verrons dans la seconde section. La rationalisation de la coopération policière grâce à son institutionnalisation dans le cadre du troisième pilier est quelque peu affectée par la structure de l'Union. La structure du T.U.E. en trois piliers est le fruit d'un compromis entre les Etats qui voulaient une certaine communautarisation de ces problèmes et ceux qui y étaient opposés. Les interactions entre les différents piliers du « temple grec » montrent à quel point ce compromis a été difficilement négociable.

([66]) GUYOMARCH (A.), « Problems and Prospects for European Police Cooperation after Maastricht », *Policing and Society*, vol. 5, n° 3, 1995, pp. 249-262.

([67]) O'KEEFFE (D.), « Recasting the Third Pillar », *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, pp. 893-920.

DEN BOER (M.), « Police Co-operation in the TEU : Tiger in a Trojan Horse ? », *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, pp. 555-578.

§ 2. – *Les interactions entre piliers*

Comme nous l'avons vu, le T.U.E. n'instaure pas une coopération intergouvernementale pure et simple. Une partie des domaines visés par l'article K.1 fait déjà l'objet d'une régulation au niveau du premier pilier (A). De plus, une procédure de communautarisation a été prévue par les rédacteurs du traité, procédure qui permet ainsi d'éviter une révision des traités (B).

A. – Les chevauchements entre piliers

Certains domaines sont simultanément traités dans le premier et dans le troisième pilier. *A priori* le découpage de l'article K.1 semble clair. Dès lors qu'un problème peut être rattaché à la réalisation du marché intérieur, seules les dispositions du premier pilier sont applicables. Pour le reste, ce sont les dispositions du titre VI qui interviennent ([68]). Pourtant, comme nous allons le voir, dans la pratique cela n'est pas aussi simple. Trois de ces domaines ont une relation avec la coopération policière. La lutte contre la drogue, la lutte contre la fraude et la politique d'immigration font, en effet, l'objet d'une réglementation aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau intergouvernemental. De plus, la lutte contre la drogue et la politique de l'immigration sont des domaines qui doivent être abordés dans le cadre du deuxième pilier relatif à la politique extérieure de sécurité commune (P.E.S.C.). Nous verrons que les problèmes y sont abordés sous un angle différent. Cette architecture en pilier de l'U.E. ne permet donc pas l'avènement d'une politique commune cohérente dans les domaines de la lutte contre la drogue (1), de la politique de l'immigration (2) et de la lutte contre la fraude (3).

1. *La lutte contre la drogue*

La lutte contre la toxicomanie est un des domaines que les Etats doivent considérer comme un intérêt commun donc à propos duquel les modalités de coopération décrites plus haut s'appliquent. Parallèlement, la lutte contre le trafic de stupéfiants relève également de la compétence d'Europol. La lutte contre la toxicomanie prévue par

([68]) Avis du Parlement européen sur la C.I.G., *Op. cit.*, p. 12.

l'article K.1 § 4 doit être considérée comme complémentaire à la lutte dans le cadre d'Europol conformément à l'article précité. A cela s'ajoute l'article 129 du traité C.E. selon lequel « l'action de la Communauté porte sur la prévention des maladies et notamment des grands fléaux, y compris la toxicomanie [...] ». Il faut alors effectuer une délimitation de compétence entre ce qui relève du pilier communautaire : la prévention de la toxicomanie et ce qui relève de l'intergouvernemental : la répression. Enfin il faut compléter le tableau par l'action extérieure de la Communauté. En effet, l'Union tente désormais d'avoir une politique commune en matière de lutte contre le trafic des stupéfiants sur la scène internationale. Cette politique commune est régie par les dispositions du second pilier relatif à la P.E.S.C. !

Le Parlement européen déplore cet état des choses. Dans son rapport sur la communication de la Commission concernant le plan d'action de l'Union Européenne ([69]), Sir Jack Stewart-Clark est, en effet, très critique vis-à-vis du T.U.E. Il affirme que ce dernier, « loin de contribuer à la conduite d'une action coordonnée, plus résolue et efficace, de lutte contre la drogue, a produit un effet déconcertant et engendré un nouvel élément de confusion quant au partage des compétences ». Il suggère la communautarisation totale de la lutte contre la drogue afin que l'action de l'Union ne soit plus entravée par le cloisonnement entre les trois piliers. La politique communautaire de lutte contre la drogue est donc complexe du fait des chevauchements existants entre les différents cadres d'action. Cela ne favorise pas l'efficacité et la transparence dans ce domaine si important de la sécurité intérieure.

Monsieur Anderson montre, dans son ouvrage de référence *Policing the European Union,* l'évolution de la notion de sécurité ([70]). La frontière entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure tend à s'effacer depuis la fin de la bipolarisation. On ne peut donc traiter les problèmes de sécurité intérieure sans prendre en compte la politique extérieure de l'Union Européenne. La lutte contre le trafic de drogue en est un exemple flagrant mais c'est également le cas de

([69]) Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union Européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999), Op. cit.*, p. 5.

([70]) ANDERSON (M.) et al., *Policing the European Union*, Londres, Clarendon, 1995, pp. 156 et s.

la politique de l'immigration qui doit être envisagée de manière globale.

2. *La politique d'immigration*

La coopération dans le domaine de l'immigration concerne les domaines cités dans l'article K.1 § 3, c'est-à-dire l'entrée, le séjour et la lutte contre l'immigration illégale. La question des visas est introduite dans le champ communautaire par l'article 100 C. Se situant dans le chapitre du traité portant sur le rapprochement des législations afin de réaliser le Marché intérieur, l'article 100 C vise une harmonisation de la politique des visas entre les pays de l'Union. Une « dichotomie » ([71]) existe dès lors entre la politique d'immigration proprement dite qui relève de la coopération intergouvernementale et la politique des visas qui est communautarisée.

De plus, en ce qui concerne les visas, l'article 100 C distingue deux procédures qui prévoient toutes deux la consultation automatique du Parlement européen. D'une part, le Conseil peut, à l'unanimité, déterminer les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, cette décision étant adoptée à la majorité qualifiée depuis le 1er janvier 1996. D'autre part, il peut, à la majorité qualifiée, arrêter les mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa. Cette prérogative régalienne de l'Etat qui consiste à admettre ou à refuser quelqu'un sur son territoire est donc partiellement communautarisée. C'est ce qui a nécessité une révision constitutionnelle en France ([72]) au moment de la ratification du T.U.E. En application de ces disposions, la Commission a présenté une proposition de Règlement ([73]) déterminant la liste des pays pour lesquels un visa est exigé (liste négative) ainsi qu'une liste des pays pour lesquels un visa n'est pas exigé (liste positive). Ce Règlement pose également le principe de la reconnaissance mutuelle des visas nationaux. Ce dernier a été adopté par le Conseil le 25 septembre 1995 ([74]). Par un second Règlement le Conseil a établi un modèle

([71]) Rodriguez (S.), « La coopération communautaire dans les domaines de la Justice et des affaires intérieures », *Revue Internationale de Sciences Criminelles*, nos 1 et 2, 1993, p. 179.
([72]) Décision du Conseil Constitutionnel n° 92/307 du 25/02/92.
([73]) *J.O.C.E.*, n° C 11 du 15/01/94, p. 15.
([74]) Règlement du Conseil n° 2317/95 du 25/10/95, *J.O.C.E.*, n° L 234 du 3/10/95.

type de visa ([75]). Le Conseil ne peut néanmoins instituer un visa uniforme sur la base de cet article, l'institution d'un tel visa devant se faire par un acte intergouvernemental ([76]).

Cette dichotomie de la politique d'immigration est un argument en faveur de la communautarisation intégrale de ce domaine afin de pouvoir élaborer une politique globale et cohérente en la matière. Il faut ajouter à cette ambiguïté le fait que les problèmes d'immigration doivent être envisagés dans le cadre de la politique extérieure de l'Union Européenne. La vague d'immigrés vers les pays de l'U.E. à la suite de la crise yougoslave en est un bon exemple. Une rationalisation partielle est néanmoins envisageable étant donné que la politique de l'immigration fait partie des domaines du troisième pilier qui peuvent être communautarisés par la procédure de « passerelle » au même titre que la lutte contre la fraude.

3. *La lutte contre la fraude*

La lutte contre la fraude est un des domaines de coopération du troisième pilier (point 5) ([77]). Or l'article 209 A du traité institutif, tel que modifié par le T.U.E., pose le principe de l'assimilation des sanctions de la fraude communautaire à celles de la fraude nationale. De plus, il prévoit la coordination de l'action des Etats membres en la matière. Le choix du cadre de la lutte contre la fraude pose donc problème. La difficulté vient de ce que la Communauté n'a pas de compétence en matière pénale du fait du caractère souverain d'une telle compétence. Par contre, la Communauté peut exercer une compétence répressive administrative comme elle le fait en matière de concurrence. Dès lors, la compétence répressive administrative peut être traitée au sein du premier pilier alors que les problèmes de la sanction pénale ne peuvent relever que du troisième pilier. Ainsi la lutte contre la fraude se développe-t-elle parallèlement dans le cadre des premier et troisième piliers.

([75]) Règlement du Conseil, n° 1683/95 du 29/05/95, *J.O.C.E.*, n° L 164 du 14/07/95.

([76]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour les Communautés européennes sur les propositions de la Commission européenne relatives au franchissement des frontières extérieures et à la politique des visas*, présenté par Ameline (N.), *Op. cit.*, p. 25.

O'Keeffe (D.), « The Emergence of a European Immigration Policy », *European Law Review*, vol. 20, n° 1 1995, pp. 20-36.

([77]) Vervaele (J.), « L'application du droit communautaire : la séparation des biens entre le premier et le troisième pilier », *Op. cit.*, pp. 5-21.

L'activité dans le cadre du premier pilier vise à améliorer le cadre législatif communautaire. Le Conseil a adopté un Règlement, sur la base de l'article 235, relatif à la protection des intérêts financiers de la Communauté en 1995 ([78]). Ce Règlement adopte une approche horizontale de la sanction en matière de lutte contre la fraude en posant les principes généraux applicables aux sanctions administratives communautaires et nationales. Il comprend également des définitions de la fraude et de la notion d'abus de droit. Il instaure enfin une obligation pour les Etats et la Commission d'infliger des sanctions administratives avec une description des sanctions qui peuvent être infligées. Le Conseil a adopté en novembre 1996 un autre règlement qui donne à la Commission, et plus précisément à l'U.C.L.A.F., des pouvoirs de contrôle en la matière ([79]). Jusqu'à cette date la Commission effectuait uniquement des contrôles sur ceux effectués par les administrations nationales : « les contrôles associés ». Le Règlement relatif aux contrôles et vérifications sur place par la Commission lui permet, par contre, d'effectuer des contrôles autonomes. Elle a ainsi accès, au même titre que les administrations nationales, aux informations et documents des organismes concernés. Ces pouvoirs n'ont qu'un caractère administratif et non pénal. La Commission, l'Assemblée nationale française ([80]) ainsi que la doctrine en général ([81]) considèrent, en effet, qu'en matière pénale la Communauté n'a pas de compétence. Le droit communautaire ne peut donc harmoniser les sanctions pénales à appliquer en cas de fraudes criminelles. De ce fait, le problème relatif aux sanctions pénales doit être traité dans le cadre du troisième pilier.

La Commission a présenté au Conseil une proposition d'acte portant établissement d'une convention pour le volet pénal de la ques-

([78]) Conseil de l'Union Européenne, Règlement n° 2988/95/C.E.E. du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes, *J.O.C.E.*, n° L 312 du 23/12/95, p. 1.

([79]) Conseil de l'Union Européenne, Règlement du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes contre les fraudes et les autres irrégularités, *J.O.C.E.*, n° L 292 du 15/11/96, pp. 2-5.

([80]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour l'Union Européenne sur les propositions de règlement et de convention relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés*, présenté par Catala (N.), *Op. cit.*, p. 29.

([81]) Labayle (H.), « La protection des intérêts financiers de la Communauté », *Revue Europe*, mars 1995, pp. 1-6.

Knusen (P.B.), « La fraude au détriment du budget communautaire », *Revue de Science Criminelle*, n° 1, 1995, pp. 65-73.

tion de la protection des intérêts financiers. Cette proposition est fondée sur l'article K.3 § 2 du titre VI. Elle a été adoptée le 26 juillet 1995 ([82]) et elle est maintenant en phase de ratification. Cette convention a pour objet de rapprocher le droit pénal des Etats membres en établissant une définition commune de la notion de fraude et des comportements irréguliers. L'apport de cette convention est l'obligation faite aux Etats membres d'incriminer la fraude aux intérêts financiers de la Communauté. La compétence de la Cour de Justice pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de la Convention ainsi que sur tout différend concernant son application est prévue. Comme le dit Monsieur Labayle « le paradoxe du Traité sur l'Union Européenne réside dans le fait qu'il conduit à retenir les instruments institués par le troisième pilier pour défendre des intérêts communautaires ». Mais tant que la Communauté n'aura pas de compétence pénale, ce sera le cas. Ceci ne sera possible que dans un « contexte parlementaire et judiciaire (con)fédéral » ([83]). La lutte contre la fraude pose donc un problème institutionnel important sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie en envisageant la réalisation d'un espace judiciaire européen.

Une partie de la doctrine ([84]) se rallie à la position du Parlement européen qui est d'avis que la lecture combinée des articles 100 A et 209 A permet l'harmonisation de la réglementation pénale des Etats membres à l'égard de la protection des intérêts financiers communautaires. Le Parlement européen souhaite d'ailleurs que la Convention soit remplacée par une directive fondée sur les articles 100 A et 209 A en arguant que « seule la Communauté est compétente à établir les règles générales pour la protection de ses propres intérêts financiers » ([85]). Néanmoins, les Etats membres ne semblent pas prêts à accorder une telle compétence à la Communauté en communautarisant totalement la lutte contre la fraude. Une procédure de passerelle entre le troisième et le premier pilier a, en effet, été prévue dans le Traité de Maastricht qui permet une telle communautarisation.

([82]) *J.O.C.E.*, n° C 316 du 27/11/95, p. 48.

([83]) VAN OUTRIVE (L.), « La fraude communautaire : une approche équivoque », *Déviance et Société*, n° 2, 1994, pp. 214 et s.

([84]) DE ANGELIS (F.), « La lutte contre la fraude : 1er et 3e piliers de Maastricht », dans PAULY (A.), *De Maastricht à Schengen : voie royale et course d'obstacles*, *Op. cit.*, p. 113.

([85]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour l'Union Européenne sur les propositions de règlement et de convention relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés*, présenté par Catala (N.), enregistré à la Présidence le 23 février 1995, n° 1948, p. 33.

B. – La procédure de communautarisation

Le Traité de Maastricht ouvre la possibilité d'un transfert à la Communauté Européenne de matières qui relèvent aujourd'hui de la coopération intergouvernementale. C'est une autre manifestation de la nature hybride de la coopération instituée par le Traité de Maastricht, hybridité résultant d'un compromis politique entre les Etats membres. Les Etats ont, de plus, limité cette possibilité aux six premiers domaines de l'article K.1 excluant ainsi la coopération policière. Après avoir étudié la procédure de communautarisation (1), nous verrons les conséquences de cette exclusion de la coopération policière de son champ d'application (2) et enfin l'application de cette procédure par la C.I.G. (3).

1. *La procédure de l'article K.9*

L'article K.9, parfois nommé « article charnière », constitue la véritable passerelle vers la communautarisation ([86]). Il prévoit, en effet, que « le Conseil statuant à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, peut décider de rendre applicable l'article 100 C du Traité instituant la Communauté Européenne à des actions relevant de domaines visés à l'article K.1 points 1) à 6), en déterminant les conditions de vote s'y attachant. Il recommande l'adoption de cette décision par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». La procédure est très lourde et elle a de ce fait été qualifiée de « procédure à double verrou » ([87]). Elle nécessite d'abord un accord unanime des Etats membres puis la ratification selon les règles nationales. La passerelle s'apparente donc à la procédure de révision des traités mais elle n'y est pas liée, c'est-à-dire que la communautarisation de certains secteurs peut se faire sans révision formelle des traités institutifs.

Madame den Boer a qualifié cette procédure de « cheval de Troie » car elle équivaut à une ruse masquée ([88]). Cette procédure de passerelle ne suscite d'ailleurs pas la confiance des Etats membres et elle n'a pas encore été utilisée avant la révision des traités à l'occasion

([86]) MONTAUT (I.), « La communautarisation du second et du troisième piliers du traité de l'Union Européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la C.I.G. de 1996 », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 408, 1997, pp. 335-348.

([87]) « *double-block procedure* », O'KEEFFE (D.), « Recasting the Third Pillar », *Op. cit.*, p. 900.

([88]) DEN BOER (M.), « Police coopération in the T.E.U. : Tiger in a Trojan Horse ? », *Op. cit.*, p. 560.

de la C.I.G. Certains auteurs sont pessimistes en ce qui concerne l'application éventuelle de cette procédure et considèrent que le « double verrou » (unanimité et approbation par les Parlements nationaux) empêchera sa mise en œuvre ([89]). Néanmoins, la déclaration finale relative à l'asile prévoit que le Conseil doit examiner, avant la fin de 1993, la question de l'éventuelle application de l'article K.9 aux problèmes concernant l'asile. La Commission a présenté un rapport au mois de novembre 1993 dans lequel elle concluait qu'il était trop tôt pour envisager une telle communautarisation ([90]). Dans ce rapport la Commission mettait en avant les avantages de l'application de l'article 100 C. Le Parlement serait en effet automatiquement consulté, les instruments législatifs seraient plus efficaces et la Cour de Justice serait compétente pour interpréter de manière uniforme les mesures prises dans ce domaine. Le Parlement européen propose en plus l'allégement de cette procédure de double verrou en introduisant le vote à la majorité qualifiée ([91]). Depuis novembre 1993, les choses ont évolué et la possibilité de communautariser le troisième pilier, ou une partie seulement de ce dernier, a fait l'objet de discussions dans le cadre de la Conférence intergouvernementale ([92]). Le Parlement européen a modifié un peu son discours dans la perspective de la C.I.G. Dans son rapport sur la communication de la Commission il préconisait de communautariser directement ces domaines lors de la révision des traités. Il plaidait également en faveur de la révision de l'article K.9 dans le sens de l'assouplissement des conditions et du domaine d'application ([93]). D'après le T.U.E., seule la communautarisation des six premiers points de l'article K.1 est possible ([94]).

([89]) O'KEEFFE (D.), « A Critical View of the Third Pillar », dans PAULY (A.), *De Schengen à Maastricht : voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, I.E.A.P., 1996, p. 14.

([90]) Commission européenne, *Rapport au Conseil sur la possibilité d'appliquer l'article K.9 du traité sur l'Union Européenne à la politique d'asile*, SEC(93) 1687 final, 8 p.

([91]) Avis du Parlement européen sur la C.I.G., *Op. cit.*, p. 15.

([92]) Commission européenne, *Communication au Parlement européen et au Conseil sur l'éventuelle application de l'article K.9 du traité sur l'Union Européenne*, COM(95) 566 final du 22/11/95, 7 p.

([93]) Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'éventuelle application de l'article K.9 du traité sur l'Union Européenne*, fait par Lambraki (I.), A4-0349/96 du 4/11/96, 16 p.

([94]) BIEBER (R.), « Links between the 'Third Pillar (Title VI)' and the European Community (Title II) of the Treaty on European Union », dans MONAR (J.) & MORGAN (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994.

2. *Le champ d'application de l'article K.9*

Dans le domaine qui nous intéresse, la coopération policière, la communautarisation a été exclue par les auteurs du traité. La procédure de passerelle n'est susceptible de s'appliquer qu'aux domaines des six premiers points de l'article K.1. La coopération judiciaire en matière pénale, la coopération douanière et la coopération policière ne peuvent selon le T.U.E. être communautarisées. Ce sont des matières qui font partie de l'exercice de la souveraineté nationale et, en tant que telles, ont donc été considérées par les Etats membres comme devant être traitées dans le cadre strictement intergouvernemental. On peut se demander quelle est la situation à cet égard du problème de la drogue : la lutte contre la toxicomanie pouvant éventuellement être communautarisée (point 4) et de la lutte contre le trafic illicite de drogue ne pouvant l'être (point 9) ([95]).

Bien que le titre VI ne figure pas spécifiquement dans le traité parmi les domaines soumis à révision en 1996, il semble qu'en vertu de l'article B (5) du Traité de Maastricht la Conférence intergouvernementale devait aborder les questions institutionnelles et pratiques liées au fonctionnement de la coopération dans les domaines de la J.A.I. La structure en pilier faisait même partie des dispositions pouvant faire l'objet d'une révision sur la base de l'article N § 2 ([96]). A l'occasion de la Conférence intergouvernementale, le Conseil ([97]), la Commission et le Parlement européen ont donc suggéré, dans leurs rapports respectifs, la communautarisation du troisième pilier afin de remédier aux faiblesses de la coopération intergouvernementale dans des domaines qui touchent aux droits des individus. La Commission a réitéré cette distinction entre les domaines des six premiers points de l'article K.1 et les autres ([98]). Elle a précisé que « ce transfert s'impose particulièrement dans les domaines les plus

([95]) Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union Européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-99)*, A4-0136/95, p. 5.

Parlement européen, *Rapport sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures conformément au traité sur l'Union Européenne, Op. cit.*, p. 16.

([96]) Task-force « Conférence intergouvernementale », *Le livre blanc sur la Conférence intergouvernementale de 1996*, Edité par le Parlement européen, 1996, Volume II, p. 10.

([97]) Conseil de l'Union Européenne, *Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union Européenne*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 1995, p. 35.

([98]) Commission européenne, *Avis sur la conférence intergouvernementale de 1996, Op. cit.*, p. 12.

étroitement liés à la circulation des personnes, tels que les règles régissant le franchissement des frontières extérieures, la lutte contre la drogue, la politique de l'immigration, la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers et l'asile ». La Commission n'en estimait pas moins que la C.I.G. devait aussi se pencher sur l'accroissement du rôle des institutions communautaires dans ces domaines ([99]). Le Parlement européen, de son côté, a prôné la communautarisation progressive de tous les domaines du troisième pilier ([100]). Il a suggéré, à cet effet, d'assouplir la procédure en y enlevant un des verrous : passer de l'unanimité à la majorité qualifiée. Cette solution était considérée comme « politiquement irréaliste » par Monsieur Lepoivre ([101]) et on pouvait se rallier à son jugement en admettant que le Royaume-Uni n'approuverait jamais une révision des traités dans ce sens.

La C.I.G. a effectué une communautarisation de tous les domaines liés à la libre circulation des personnes. C'est donc à l'occasion de la révision générale des traités que cela a été possible, la procédure de l'article K.9 n'a donc pas été utilisée en tant que telle.

Nous conclurons que, d'une manière générale, on peut regretter que le veto d'un ou de deux Etats puisse bloquer la prise de décision au sein du troisième pilier où l'unanimité est la règle. L'exigence d'unanimité s'est, en effet, avérée une véritable « pierre d'achoppement » ([102]) dans le fonctionnement de la coopération policière au sein troisième pilier. C'est cette lourdeur du travail dans le cadre de la Communauté qui avait d'ailleurs incité les Etats Schengen à coopérer dans un cadre plus réduit à l'intérieur duquel l'unanimité serait plus facilement ralliée. Nous allons maintenant étudier plus en détails les limites du Traité de Maastricht dans le domaine de la coopération policière et nous demander dans quelle mesure le Traité d'Amsterdam y a remédié.

([99]) Commission européenne, *Communication au Parlement et au Conseil sur l'éventuelle application de l'article K.9 du traité sur l'Union Européenne*, COM(95) 566 final du 22/11/95, p. 5.

([100]) Parlement européen, *Rapport sur le fonctionnement du T.U.E.*, *Op. cit.*, point I.B. Avis du Parlement européen sur la C.I.G., *Op. cit.*, p. 15.

([101]) LEPOIVRE (M.), « Le domaine de la Justice et des affaires intérieures dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 », *Op. cit.*, p. 341.

([102]) CURTIN (D.) & POUW (J.F.), « La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union Européenne : une nostalgie d'avant Maastricht ? », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1995, p. 30.

SECTION II. – LE TRAITÉ D'AMSTERDAM REMÉDIE, EN PARTIE, AUX FAIBLESSES DU T.U.E.

Le Traité d'Amsterdam remédie à certaines limites de la clarification institutionnelle effectuée par le T.U.E. Le Traité de Maastricht comportait, en effet, un certain nombre d'imperfections (§ 1) qui sont en partie rectifiées par le Traité d'Amsterdam (§ 2). La coopération policière en sort renforcée mais les limites inhérentes à la coopération intergouvernementale ne sont pas surmontées.

§ 1er. – *Les faiblesses du T.U.E.*

La police doit faire face à un dilemme inhérent à ses missions. Elle doit constamment maintenir l'équilibre entre efficacité et légitimité. Or la coopération policière dans le cadre du T.U.E. ne permet pas de trouver cet équilibre car elle ne respecte ni l'impératif d'efficacité (A) ni celui de la légitimité (B) de l'action policière.

A. – Le manque d'efficacité

Le manque d'efficacité de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier est dû principalement à deux insuffisances du T.U.E. Les moyens de coopération ne sont pas adéquats (1) alors que les cadres de coopération restent encore trop nombreux (2).

1. *L'inefficacité des moyens de coopération*

L'inefficacité de la coopération policière est d'abord caractérisée par la lenteur des procédures prévues par le T.U.E. Cette lenteur résulte du vote à l'unanimité qui est la règle de principe dans le cadre intergouvernemental. L'utilisation des conventions comme moyen de coopération ralentit également l'activité des Etats membres car les procédures de signature et de ratification sont longues et incertaines. Comme nous l'avons déjà mentionné, selon une des conventions négociées sur la base de l'article K.3 du T.U.E. est entrée en vigueur. C'est pour remédier à ces dysfonctionnements que le Programme d'action relatif à la criminalité organisée recommande l'instauration d'un mécanisme d'évaluation de l'application

et de la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée ([103]).

L'inefficacité de la coopération au sein du troisième pilier a été également mise sur le compte de la structure trop lourde comportant cinq niveaux de coopération. Cette inefficacité est enfin due aux instruments juridiques utilisés : les résolutions n'ont pas d'effet obligatoire ([104]) et les actions et positions communes ont un caractère contraignant discuté.

Enfin le manque de clarté dans la détermination de ce qui relève de la coopération intergouvernementale et de ce qui relève du domaine communautaire a été mentionné. En effet, un certain nombre de matières relève à la fois du premier et du troisième piliers ce qui peut prêter à confusion. Pourtant ce ne sont pas les seuls domaines dans lesquels la clarification institutionnelle n'a pas été suffisante. D'autres imbrications institutionnelles nuisent à l'efficacité de la coopération policière.

2. *L'inefficacité liée à la clarification institutionnelle insuffisante*

L'avantage du troisième pilier consiste dans le fait qu'une grande partie des anciennes formes de coopération intergouvernementale (Trevi, C.E.L.A.D., G.A.M. ...) est intégrée en une seule structure. Néanmoins, les liens entre les nouvelles et les anciennes structures ne sont pas toujours clairs. Le T.U.E. n'a pas réellement éliminé de niveau de coopération, il a plutôt superposé un nouveau cadre. Cette lacune du T.U.E. peut être illustrée sous différents angles. Nous nous limiterons à l'étude des relations entre les systèmes d'informations concurrentiels d'Interpol, d'Europol et du S.I.S. (a) ainsi qu'à celle des liens qui existent entre la coopération au sein de Schengen et celle déterminée par le T.U.E. (b).

([103]) Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée*, fait par Orlando (L.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0349 du 20/11/97, 13 p.

([104]) VIGNES (D.), « Plaidoyer pour le III[e] pilier », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, Op. cit.*, p. 277.

a) Les rapports entre les systèmes d'information concurrentiels

Nous avons déjà mentionné la similitude du S.I.S. et du S.I.E. qui laisse envisager leur éventuelle fusion. Le S.I.E. n'est pourtant pas le seul à concurrencer le S.I.S. Les systèmes d'information d'Interpol et d'Europol ont également une vocation similaire à celui du S.I.S. Face à cette multiplication des fichiers, il convient d'étudier plus précisément leurs particularités respectives. Trois systèmes d'informations (celui d'Interpol, d'Europol et du S.I.S.) poursuivent le même objectif. Ils visent tous à lutter contre la criminalité mais ils le font de manières différentes ([105]).

Tout d'abord, le contenu de ces fichiers est différent ([106]). Nous adopterons la distinction effectuée par Monsieur Benyon entre l'information et l'« 'intelligence » ([107]). L'information ou bien « *hard facts* » est constituée de données précises alors que l'intelligence ou bien « *soft information* » peut être spéculative, sujette à interprétation. L'« intelligence » peut être constituée, par exemple, des informations concernant une voiture qui semble avoir été volée, ou bien des activités illicites suspectées. L'intelligence est donc un mélange de faits et d'interprétation pouvant ainsi être source de malentendu. Monsieur Robertson, dans un article entièrement consacré au concept d'« intelligence » dans le cadre de la coopération européenne, considère que l'« intelligence » se distingue de la simple information par le fait qu'elle a un caractère secret ([108]). Le S.I.S., le S.I.E. ainsi que le système d'Interpol sont des systèmes informatiques dits de « vérification » qui ne prévoient que des recherches précises conduisant à des résultats uniques. Par contre, le système d'Europol ou bien le S.I.D. (Système d'Information Douanier) sont des systèmes dits de « *soft information* » ([109]), ils admettent des recherches approximatives à partir de données non structurées et sensibles qui peuvent être traitées par des analystes en fonction d'objectifs spécifiques. Europol se situe donc à un stade qui précède l'intervention

([105]) HEBENTON (B.) & THOMAS (T.), *Policing Europe – Cooperation, Conflicts and Control*, New York, Saint Martin's Press, 1995, pp. 170 et s.

([106]) Cf. tableau comparatif des systèmes d'information en annexe n° 14.

([107]) BENYON (J.) et al., *Police Co-operation – An Investigation, Op. cit.*, p. 220.

([108]) ROBERTSON (K.), « Practical Police Cooperation in Europe : the Intelligence Dimension », IN DEN BOER (M.) and ANDERSON (M.), *Policing accross National Boundaries, Op. cit.*, pp. 106-117.

([109]) MAGRANER (A.), « Coexistence du Système d'Information de Schengen (S.I.S.) et du Système d'Information Européen (S.I.E.) », dans PAULY (A.), *De Schengen à Maastricht : voie royale ou course d'obstacles, Op. cit.*, pp. 81-96.

du S.I.S. ou d'Interpol. Ces deux sortes d'information sont donc plus complémentaires que concurrentielles.

Les modalités de consultation sont également différentes. Ce ne sont, en effet, pas les mêmes personnes qui ont accès aux informations. Dans le cadre de Schengen, l'accès direct aux moyens de terminaux est réservé à un certain nombre d'agents de police, des douanes ou de la gendarmerie. En revanche, les informations d'Interpol ne sont accessibles que par l'intermédiaire des B.C.N. ([110]). Dans le cadre d'Europol, des représentants de chacun des pays membres de l'Union sont réunis en un même lieu pour échanger directement les informations collectées auprès des services nationaux ([111]). Pratiquement, un signalement doit d'abord se faire au niveau national, ensuite dans le S.I.S. et enfin au niveau d'Interpol. Interpol conserve donc toute sa valeur pour les signalements qui ne peuvent être repris dans le S.I.S. ainsi que pour ceux établis en dehors de l'espace Schengen. La superposition des systèmes ne semble donc pas mettre ces structures dans une situation concurrentielle mais plutôt de complémentarité à condition qu'il existe une interaction entre ces différents systèmes. Il faut dès lors se demander dans quelle mesure cette multiplication des systèmes d'information n'est pas un danger pour les libertés individuelles.

Nous avons déjà vu quelles étaient les dispositions de la Convention de Schengen tendant à la protection des données individuelles : le principe de finalité de l'inscription, le droit d'effacement et de rectification ainsi que l'instauration de procédures de contrôle. Le dispositif mis en place par la Convention Europol est similaire à celui de Schengen. Les dispositions juridiques régissant la protection des données se fondent, en effet, sur les principes de l'accord du Conseil de l'Europe du 28 juin 1981 ainsi que sur la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui a trait à l'utilisation des données à caractère personnel par les autorités de police. Les Etats membres se sont engagés à transposer dans leur législation nationale les dispositions relatives à la protection des données. Un droit de rectification et d'effacement est également introduit ainsi qu'un système de contrôle à deux étages : par les autorités nationales ainsi que par une autorité de contrôle com-

([110]) SCHLANITZ (E.), « L'échange d'informations de police dans le cadre des systèmes d'information d'Interpol et de Schengen », *Op. cit.*, p. 43.

([111]) HREBLAY (V.), *La libre circulation des personnes, les accords de Schengen, Op. cit.*, p. 175.

mune. Ce dispositif semble donc satisfaisant ([112]). Il existe également des initiatives communautaires relatives à la protection des données à caractère personnel, telles que la Directive 95/46 CE ([113]), qui toutefois ne couvrent pas les activités s'inscrivant dans le cadre des deuxième et troisième piliers du Traité sur l'Union.

La nature d'Interpol change les données du problèmes. Interpol ne peut, en effet, imposer des obligations de droit international aux membres puisque c'est une organisation interpolicière. Dès lors, l'utilisation des données communiquées dépend de la seule loi nationale qui est souvent inexistante en la matière. Une commission indépendante a néanmoins été créée pour contrôler les fichiers d'Interpol sur demande ou d'office. Elle peut également faire supprimer et modifier les données. Ce contrôle n'est possible qu'au niveau du Secrétariat général mais pas à celui des B.C.N. Ce sont les B.C.N. qui sont responsables des informations qu'ils fournissent. La protection des données est donc moins bien assurée. C'est, d'ailleurs, une des critiques qui a été exprimée à propos d'Interpol et une des raisons pour lesquelles les Etats européens ont effectué un effort de régionalisation.

En plus de la protection dans le cadre de chaque système d'information pris isolément, c'est l'émergence d'enregistrements multiples qui pose problème. Avec la multiplication des fichiers, on risque de devoir faire face à des superpositions d'enregistrements rendant le contrôle plus obscur. Outre les complications pratiques, il faut mentionner les charges financières supplémentaires de tels doubles emplois. Un effort de rationalisation est donc nécessaire dans ce domaine ([114]). Une première méthode de rationalisation serait la fusion des systèmes d'information communautaires et du S.I.S. C'est ce que pense Monsieur Fijnaut qui affirme que Trevi et Europol fusionneront à l'avenir et qu'Europol devrait prendre le dessus d'Interpol ([115]). La fusion des différents systèmes d'information européens pourrait être effectuée par l'extension du S.I.S., étant donné que ce système est le plus perfectionné. Une partie de la doc-

([112]) Parlement européen, *Deuxième rapport sur Europol*, fait par Nassauer (H.) au nom de la commission institutionnelle, A4-0061/96, p. 13.

([113]) Directive 95/46 CE 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.

([114]) « Sirene, l'incarnation du Système d'Information Schengen », *Politeia*, n° 3, 1994, pp. 9-14.

([115]) FIJNAUT (C.), « Policing Western Europe : Interpol, Trevi and Europol », *Police Studies*, vol. 15, n° 3, 1992, p. 106.

trine et un certain nombre de policiers ne sont pourtant pas favorables à une telle solution ([116]).

Interpol, qui se sent menacé par l'émergence du système d'Europol, travaille dans le cadre de la Conférence régionale européenne sur les moyens de coordonner les actions d'Interpol, Europol et Schengen avec la mise en place d'un système de références croisées ([117]). L'existence d'Interpol au niveau européen est justifiée par le fait qu'il travaille avec les pays de l'Europe de l'Est. Il est important que les pays de l'Europe de l'Ouest continuent à coopérer avec ces derniers dans le cadre de la Conférence régionale européenne d'Interpol ([118]). Deux exemples de travail en commun méritent d'être cités. En 1996, un projet pilote relatif au contrôle des grands itinéraires du trafic des véhicules volés a été initié par Schengen en collaboration avec des représentants d'Interpol et d'Europol. Une autre initiative commune de Schengen et d'Europol consiste dans l'élaboration d'un seul et unique guide sur les livraisons contrôlées ([119]). De plus, en ce qui concerne le S.I.S. et le système Europol, Monsieur Hreblay considère que la complémentarité des deux systèmes amène à penser qu'ils doivent continuer à être séparés ([120]). Cette réflexion soulève deux problèmes de plus grande envergure : d'une part, celui des compétences attribuées à Europol et d'autre part, celui des rapports entre la coopération au sein du troisième pilier et celle instaurée par Schengen.

b) Les liens entre la coopération au sein de Maastricht et la coopération Schengen

Les Accords de Schengen ont été négociés afin de remédier au manque d'inertie de l'activité communautaire pour mettre en œuvre la libre circulation des personnes. Schengen a longtemps été considéré comme le laboratoire de ce qui devait un jour exister au sein de l'Union. Schengen a joué ce rôle d'« émulateur » mais dans le res-

([116]) STURM (J.), « Schengen – Europol – Interpol, Konkurrenz oder Partnerschaft ? », *Kriminalistik*, n° 2, 1997, pp. 99-105.

([117]) FRIGAARD (I.), « Police Cooperation – Current Problems and Suggestions for Solutions within Interstate Police Cooperation in Europe », dans den Boer (M.), *The Implementation of Schengen : First the Widening Now the Deepening*, Maastricht, I.E.A.P., 1997, p. 134.

([118]) D'après un entretien avec Iver Frigaard, Officier de liaison à Interpol.

([119]) Comité exécutif Schengen, *Rapport annuel relatif au fonctionnement de la Convention d'application de Schengen pendant la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1997*, SCH/C(97)22, p. 15.

([120]) HREBLAY (V.), *La libre circulation des personnes, les accords de Schengen, Op. cit.*, p. 176.

pect de l'ordre communautaire. Ainsi la coopération Schengen est-elle dans une situation de subordination par rapport au droit communautaire.

La Convention d'application de l'Accord de Schengen comporte un certain nombre d'articles qui règlent les rapports que les Etats, au sein de la coopération Schengen, entretiennent avec la Communauté Européenne (a). Dans la pratique, on peut remarquer une influence réciproque du travail effectué dans l'une et l'autre des deux structures (b).

a) Les dispositions de la Convention d'application de l'Accord de Schengen

Le lien entre la coopération Schengen et la construction européenne au sein de l'Union est abordé dès le Préambule de la Convention en ces termes : « considérant que le traité instituant les Communautés Européennes, complété par l'Acte Unique Européen, prévoit que le Marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures ». Mais c'est l'article 134 qui pose le principe de la subordination de la Convention de Schengen au droit communautaire en disposant que « les dispositions de la présente Convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire ».

L'article 142 indique du reste que « lorsque des conventions sont conclues entre les Etats membres des Communautés Européennes en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, les Parties contractantes conviennent des conditions dans lesquelles les dispositions de la présente Convention sont remplacées ou modifiées en fonction des dispositions correspondantes desdites conventions ». Cette disposition est en accord avec l'article 100 C § 7 du T.U.E. qui stipule que « les conventions en vigueur entre les Etats membres régissant les matières couvertes par le présent article restent en vigueur tant que leur contenu n'a pas été remplacé par des directives ou par des mesures prises en vertu du présent article ». En application de cette disposition, le Comité exécutif de Schengen a déjà approuvé un protocole disposant que le chapitre asile de la Convention de Schengen sera remplacé par la Convention de Dublin lorsque celle-ci entrera en vigueur. Cette substitution a eu lieu le

1er septembre 1997, jour de l'application de la Convention de Dublin.

Les rapports étroits qu'entretiennent ces deux structures sont également illustrés par l'article 140 de la Convention d'application qui pose comme condition d'adhésion à la Convention l'appartenance à l'Union Européenne ([121]). Ainsi seuls les Etats de l'Union Européenne peuvent-ils être partie à la Convention. Comme nous l'avons vu dans la première partie, ceci pose problème à la Norvège et à l'Islande qui, non membres de l'Union, aimeraient adhérer à Schengen afin de préserver l'acquis de l'Union Nordique en matière de libre circulation. Ces derniers viennent d'ailleurs d'acquérir le statut de pays associés.

Les moyens d'action au sein de Schengen et de Maastricht sont différents du fait de la nature de la coopération mise en place. Dans la pratique, l'interaction entre les deux structures est inévitable du fait de l'objectif commun à atteindre : la libre circulation des personnes.

b) La pratique

On peut noter une certaine répercussion des textes convenus entre les Etats Schengen sur les mesures d'accompagnement de l'Union. Ainsi, la proposition de Directive relative au contrôle de l'acquisition et de la détention des armes à feu a-t-elle repris les dispositions de la Convention de Schengen relatives à l'harmonisation. La Commission a également repris la liste « négative » des ressortissants des pays tiers qui doivent être munis d'un visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres, liste établie au départ par le groupe de Schengen. De même, lorsque la Commission a présenté sa proposition de Règlement établissant un modèle type de visa, elle a repris la vignette-visa arrêtée par le groupe Schengen ([122]).

Une autre illustration est l'enchevêtrement des systèmes d'information. Nous avons étudié, dans le chapitre précédent, le contenu et les règles d'utilisation du S.I.S., le Système d'Information Schengen. Ce système n'est pourtant pas le seul à avoir vocation à collec-

([121]) GAUTRON (J.-C.), « Une Europe à droits variables », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 86.

([122]) Commission européenne, DG XV, *Document d'information sur la mise en œuvre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen*, Bruxelles, 1995, p. 25.

ter des données concernant les citoyens européens ([123]). En effet, au sein de l'Union Européenne, un projet de Convention créant un Système d'Information Européen (S.I.E.) est en cours d'élaboration ([124]). Ce projet a comme base juridique l'article 13 du projet de Convention de contrôle des frontières extérieures qui, elle, est fondée sur le titre VI du T.U.E. L'objectif du S.I.E. est de rendre possible un échange informatisé de données concernant les personnes lors des contrôles aux frontières extérieures. La comparaison des deux textes ainsi que le rigoureux parallélisme de leur contenu et de leur structure confirment la volonté des décideurs de réaliser dans le futur un seul Système d'Information Européen. Cette vocation à l'unicité est d'ailleurs exprimée dans les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Maastricht ([125]).

Inversement, le groupe de Schengen a repris les modalités d'exécution préparées au sein de l'Union Européenne pour la Convention de Dublin dans le chapitre « asile » de la Convention de Schengen. Le rapport étroit qui unit la Convention à la Communauté est également dû à la participation de la Commission en tant qu'observateur aux travaux du groupe de Schengen. La Commission s'assure de cette manière que les initiatives du groupe se développent dans le respect des objectifs du droit communautaire.

Schengen a donc bien joué, et joue encore, son rôle de « laboratoire », d'« émulateur », qui lui avait été attribué dès sa création. N'est-il pas temps maintenant de l'intégrer dans le dispositif communautaire afin d'éviter la superposition des instruments juridiques, qui, bien que convergents, se répètent et prêtent à confusion ? Le Traité d'Amsterdam répond par l'affirmative à cette question. Il faut pour le moment conclure que le Traité de Maastricht n'a pas su créer un système cohérent et efficace de coopération policière. La légitimité de ce cadre de coopération doit également être mise en cause.

([123]) MAGRANER (A.), « Coexistence du Système d'Information de Schengen (S.I.S.) et du Système d'Information Européen (S.I.E.) », dans PAULY (A.), *De Schengen à Maastricht : voie royale ou course d'obstacles*, *Op. cit.*, pp. 81-96.

([124]) Parlement européen, *Rapport sur le projet d'acte du Conseil établissant la Convention portant création du Système d'information européen*, présenté par Anna Terron i Cusi au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A-0062/97 du 27/02/97, 39 p.

([125]) Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Maastricht les 9 et 10 décembre 1991 sur la « Coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures ».

B. – Le manque de légitimité

La police est caractérisée par le fait qu'elle a le monopole de l'usage légitime de la violence. Or cet usage n'est légitime que s'il est régi par la loi et que s'il s'effectue sous le contrôle des juges. La coopération policière ne satisfait pas à ces deux exigences de légitimité car elle souffre d'un déficit démocratique (1) accompagné d'un déficit juridictionnel (2).

1. *Déficit démocratique*

Les décisions prises dans le cadre du troisième pilier sont le résultat de la négociation intergouvernementale, c'est-à-dire qu'elles sont prises par les ministres concernés à l'unanimité. C'est le pouvoir exécutif qui détermine donc les modalités de la coopération policière. Comme nous l'avons vu plus haut, le T.U.E. ne prévoit pas une consultation obligatoire du Parlement européen pour les décisions relevant du troisième pilier. Dans la pratique, il est saisi d'une minorité de textes et souvent d'une manière très tardive. Or le Parlement européen représente le peuple européen et est, à ce titre, le dépositaire de la légitimité démocratique européenne. Certains considèrent que, dans le cadre de la coopération intergouvernementale, c'est l'association des Parlements nationaux qui garantit la participation du citoyen et non celle du Parlement européen ([126]). Dans certains pays cette participation est bien assurée. C'est le cas en Finlande et aux Pays-Bas dans lesquels, les Parlements finlandais et néerlandais peuvent exercer un contrôle sur les ministres. Mais il faut admettre que l'association des Parlements nationaux à la coopération dans le cadre du troisième pilier n'est pas toujours satisfaisante. Dans de nombreux Etats de l'Union Européenne, ils ne peuvent se prononcer que d'une manière *a posteriori* à l'occasion de la ratification des conventions. L'implication des parlements, européen et nationaux, n'est donc pas adéquate. Or on a affaire à des matières qui peuvent porter atteintes aux droits et libertés des citoyens et qui relèvent donc du domaine législatif dans tout Etat de droit.

([126]) Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'Europe de la liberté et de la sécurité*, fait par Fanton (A.) et de Roux (X.), au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la présidence le 11 décembre 1996, n° 3226, 181 p.

On peut également regretter que les dispositions du troisième pilier soient dépourvues de la moindre séparation des pouvoirs ([127]), le Conseil bénéficiant de tous les pouvoirs. Une illustration de cet état des choses se trouve dans une action commune prise par le Conseil ([128]). Cette dernière, comme nous l'avons déjà mentionné, dicte aux juges nationaux la peine à prononcer en matière d'infraction sur les stupéfiants.

La coopération policière dans le cadre du troisième pilier court le risque d'être totalement discréditée aux yeux du citoyen qui ne peut exercer un contrôle démocratique adéquat sur les décisions prises par le pouvoir exécutif. Ceci est d'autant plus regrettable que les droits et libertés du citoyen peuvent être bafoués sans qu'un contrôle juridictionnel spécifique soit prévu.

2. *Déficit juridictionnel*

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'article L du Traité de Maastricht exclut explicitement la compétence de la C.J.C.E. ou du T.P.I. pour le contrôle juridictionnel général des actes pris dans le cadre du troisième pilier. Il admet uniquement, dans son article K.6 § 2, la possibilité d'attribuer la compétence à la C.J.C.E. pour interpréter les conventions ou pour statuer sur les différends concernant leur application. Cette possibilité a été utilisée dans un certain nombre de conventions comme celle sur Europol, ou celle concernant la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. La compétence préjudicielle de la Cour pour interpréter ces conventions a été attribuée après maintes discussions et a été le fruit d'un compromis.

Pourtant les pouvoirs de la Cour sont extrêmement limités. La compétence préjudicielle de la C.J.C.E. est facultative puisqu'elle est subordonnée à l'acceptation de sa juridiction par les Etats membres. Ces derniers peuvent, en effet, accepter, par déclaration

([127]) Curtin (D.) et Pouw (J.F.), « La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union Européenne : une nostalgie d'avant Maastricht ? », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1995, p. 18.

([128]) Conseil de l'Union Européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les Etats membres de l'Union Européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue, *J.O.C.E.*, n° L 342, pp. 6-9.

au moment de la signature ou ultérieurement, la compétence de la Cour de Justice pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de la convention. Si l'Etat accepte la compétence de la C.J.C.E. il peut alors choisir entre deux formules. L'Etat membre peut décider que toute juridiction peut saisir la Cour d'une demande d'interprétation, ou bien il peut réserver cette saisine aux juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel en droit interne ([129]). C'est donc un système de juridiction facultative qui a été adopté, système qui est la caractéristique même des juridictions internationales. La compétence de la Cour pour statuer sur un différend entre Etats, après échec du Conseil saisi préalablement de ce différend, a été plus facilement acceptée.

En ce qui concerne les autres instruments juridiques, tels que les actions communes ou les positions communes, la compétence de la C.J.C.E. est exclue. Le contrôle juridictionnel par la Cour est donc restreint au point que la légitimité de la coopération policière n'est pas assurée d'autant plus que la protection des droits fondamentaux n'est pas mieux garantie.

Le Titre IV prévoit, en effet, que la coopération devra être traitée dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Convention relative au droit des réfugiés de 1951 ([130]). Pourtant aucune juridiction n'est chargée de veiller au respect de ces droits, contrairement à la proposition néerlandaise. Ce contrôle incombe donc aux juridictions des Etats membres en tant que juge de l'application du droit communautaire. Or nous avons vu que la mise en place de systèmes d'information tels que le S.I.D. ou celui d'Europol engendre des atteintes potentielles aux droits des personnes. Certes des autorités de contrôle communes sont prévues pour faire respecter les dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel auxquelles font référence les conventions, mais cela ne suffit pas à garantir une protection juridictionnelle suffisante des particuliers.

La manque de légitimité de la coopération policière a été une des causes du discrédit dont a souffert le troisième pilier. Deux solutions logiques pouvaient alors sortir la coopération policière de cette impasse : soit effectuer un pas en arrière et revenir aux techniques

([129]) Système retenu dans la Convention relative à Europol, celle relative à la protection des intérêts financiers et celle relative à l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.
([130]) article K.2.

de coopération intergouvernementale pure et simple au risque de négliger l'efficacité de la coopération policière, soit communautariser la coopération policière pour qu'elle bénéficie des procédures communautaires plus légitimes. C'est une autre voie intermédiaire qui a été choisie par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen d'Amsterdam.

§ 2. – *Les remèdes insuffisants offerts par le Traité d'Amsterdam*

Le Traité d'Amsterdam constitue une étape importante dans les tentatives d'amélioration de la coopération policière au sein de l'Union Européenne. Il permet d'améliorer l'efficacité et dans une certaine mesure la légitimité de la coopération policière au sein du troisième pilier (A). Pourtant il reste en deçà de nos attentes étant donné qu'il enferme, à nouveau, la lutte contre la criminalité transfrontalière dans le cadre intergouvernemental (B).

A. – Les perspectives ouvertes par le Traité d'Amsterdam

En matière de coopération policière, les avancées du Traité d'Amsterdam sont importantes. Plus généralement, c'est dans le cadre du troisième pilier que les Etats ont eu le moins de mal à se mettre d'accord ([131]). La coopération policière dans le cadre du troisième pilier a été améliorée (1) et le principe de la coopération renforcée est appliqué dans le domaine de la coopération policière (2).

1. *L'amélioration de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier*

Grâce à la clarification des objectifs, à la création de nouveaux instruments juridiques et à la redéfinition du rôle des institutions, le Traité d'Amsterdam améliore l'efficacité (a) et la légitimité (b) de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier. Elle sort donc renforcée des négociations de la C.I.G.

([131]) Bourlanges (J.-L.), « La comédie d'Amsterdam », *Le Monde* du 21/06/97, p. 1.

a) L'amélioration de son efficacité

Le Traité d'Amsterdam fixe de nouveaux objectifs à la coopération policière (i) et prévoit des instruments juridiques mieux appropriés (ii) ce qui contribue à remédier au manque d'efficacité de la coopération policière.

i. *Des objectifs nouveaux*

Le troisième pilier a été totalement remodelé. L'article 29 détermine les objectifs généraux de ce titre relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le but est de créer un « espace de liberté, de sécurité et de justice » ceci par une action en commun des Etats de l'U.E. Les domaines couverts sont notamment la lutte contre le racisme et la xénophobie, le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude. Cet objectif ne peut être atteint que par une coopération policière plus étroite, un renforcement de la coopération judiciaire et le rapprochement des règles de droit pénal des Etats membres dans certains domaines. L'expression « considèrent comme des questions d'intérêt commun » est donc remplacée par « action en commun », ce qui est tout à fait positif comme évolution. L'article 30 énumère alors ce en quoi consiste l'action en commun des Etats membres dans le domaine de la coopération policière alors que l'article 31 vise la coopération judiciaire et le rapprochement des législations.

La coopération policière s'effectue de deux manières différentes, à la fois directement entre les forces de police des Etats membres mais également indirectement par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol). L'article 30 § 1 concerne la coopération directe alors que le deuxième paragraphe traite de la coopération par l'intermédiaire d'Europol. Nous étudierons ce dernier paragraphe dans la troisième partie consacrée à Europol.

La coopération directe couvre quatre grands domaines d'action. La coopération opérationnelle entre les autorités compétentes aussi bien dans le cadre de la prévention que dans celui des enquêtes. L'expression « coopération opérationnelle » doit encore être définie. S'agira-t-il de la constitution d'équipes communes ou de l'attribution de pouvoirs transnationaux aux policiers ? Il semblerait que des pouvoirs transnationaux soient visés puisque l'article 32 prévoit que « le Conseil fixe les conditions et les limites dans lesquelles les

autorités compétentes [...] peuvent intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci ». Le deuxième volet de la coopération directe consiste en « la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes ». C'est donc dans le cadre du S.I.E. que ce travail d'information sera effectué mais également par l'intermédiaire d'Europol. Le troisième volet concerne la formation, l'échange d'officiers de liaison, les détachements, l'utilisation des équipements et la recherche criminalistique. Enfin, le dernier volet vise l'évaluation de techniques d'enquête concernant la détection des formes graves de criminalité organisée.

Il faut donc accueillir avec satisfaction cette nouvelle rédaction des objectifs et des modalités de la coopération policière. Elle constitue, en effet, une amélioration par rapport aux dispositions du T.U.E. qui ne prévoyaient nullement les modalités de la coopération et se limitaient à énumérer des domaines à considérer comme des « intérêts communs ». La mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam sera d'autant plus aisée que les instruments juridiques seront également améliorés.

ii. *Des instruments juridiques mieux appropriés*

L'article 34 détermine les différents instruments juridiques du nouveau troisième pilier ([132]). L'unanimité reste la règle mais l'initiative est dorénavant dans tous les cas partagée entre la Commission et les Etats membres. Cinq instruments sont prévus ([133]). Le Conseil peut arrêter des positions communes qui définissent l'approche de l'U.E. Il peut également arrêter des décisions-cadres. C'est un nouvel instrument juridique qui permet au Conseil de fixer des résultats à atteindre qui lient les Etats membres, tout en leur laissant une marge de manœuvre en ce qui concerne la forme et les moyens. Ces décisions-cadres doivent être utilisées afin de rapprocher les législations nationales. Il est également précisé que ces dernières n'ont pas d'effet direct. Elles sont donc obligatoires mais doivent être transposées, comme les directives. Il est peu probable que les décisions-cadres soient utilisées dans le domaine de la coopération policière car elles ne peuvent concerner que le rapprochement

([132]) Cf. le récapitulatif des procédures de décision prévues par le Traité d'Amsterdam en annexe n° 15.

([133]) FAVRET (J.-M.), « Le Traité d'Amsterdam : une révision *a minima* de la 'charte constitutionnelle' de l'Union Européenne », *Cahiers de Droit Européen*, n° 4, 1997, pp. 555-605.

des législations or un tel rapprochement n'est prévu qu'en matière judiciaire dans l'article 31. Le troisième instrument juridique est la décision qui peut être utilisée à toutes fins à l'exclusion du rapprochement des législations. Elle est obligatoire mais ne s'applique pas directement. C'est le Conseil, et non les Etats, qui détermine à la majorité qualifiée les modalités d'application de ces décisions. Le dernier instrument juridique est la Convention. Deux innovations concernant les conventions sont à mentionner : le droit attribué au Conseil de fixer un délai d'adoption par les Etats membres d'une part, et la possibilité d'appliquer la convention une fois que la moitié des Etats signataires l'ont adoptée d'autre part. Ceci a été prévu pour remédier à la lenteur de l'application des conventions qui paralyse la coopération dans le cadre du troisième pilier ([134]).

Les Etats ont donc tiré les leçons des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des dispositions du T.U.E.. Ils ont également pris en compte les critiques concernant le rôle des institutions et par conséquent le manque de légitimité de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier.

b) L'amélioration de sa légitimité

Grâce à un rééquilibrage du rôle des institutions (i) et une protection des droits fondamentaux qui est en germe (ii), le Traité d'Amsterdam contribue à remédier en partie au manque de légitimité de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier.

i. *Le rôle des institutions*

Ce sont principalement les rôles du Parlement européen et de la C.J.C.E. qui ont été modifiés. La Commission voit également son pouvoir accru puisqu'elle partage dorénavant le droit d'initiative avec les Etats membres dans tous les domaines du troisième pilier ([135]).

Il est prévu que le Parlement européen sera consulté d'une manière *a priori* et non seulement *a posteriori*. L'article 39 énonce, en effet, que ce dernier doit être consulté avant l'adoption des décisions-cadres, des décisions et des conventions. Le Conseil doit res-

([134]) Assemblée nationale, *Révision des traités européens – Avant Amsterdam : treize mois de Conférence intergouvernementale*, Rapport n° 3509 présenté par Pandraud (R.) au nom de la Délégation pour l'Union Européenne, enregistré à la Présidence le 21 avril 1997, 237 p.

([135]) LABAYLE (H.), « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1998, pp. 813-882.

pecter un délai de trois mois avant de statuer pour laisser le temps au Parlement de se prononcer. Si le Parlement n'a pas rendu d'avis dans ce délai le Conseil peut alors statuer. Les revendications du Parlement européen ont donc été prises en considération même si le délai de trois mois est un facteur de contrainte pour ce dernier. Son avis est également nécessaire dans le cas de l'application de la procédure de « passerelle » prévue par l'article 42, contrairement à ce qui est prévu dans l'article K.9 du T.U.E. Le rôle des Parlements nationaux est également reconnu dans un protocole ayant une valeur juridique égale au traité, ce qui n'était pas le cas dans le T.U.E.

La C.J.C.E. voit également ses pouvoirs accrus dans le cadre du troisième pilier remodelé ([136]). C'est l'article 35 qui détermine les compétences de la Cour. Elle a trois compétences. Elle est d'abord compétente pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des actes pris dans le cadre du troisième pilier. Mais le rôle de la C.J.C.E. dans ce domaine est subordonné à l'acceptation de sa juridiction par chacun des Etats membres. Cette acceptation prend la forme d'une déclaration faite soit au moment de la signature, soit ultérieurement. Les Etats qui ont accepté la compétence de la Cour pour statuer à titre préjudiciel ont le choix de décider que seules les juridictions dont les décisions sont non susceptibles d'un recours dans l'ordre interne peuvent saisir la Cour d'un recours préjudiciel. Mais ils peuvent également accepter que toutes les juridictions puissent le faire.

La C.J.C.E. est ensuite compétente pour contrôler la légalité des décisions et décisions-cadres lors d'un recours formé par un Etat membre ou par la Commission. Par contre elle n'est pas compétente pour apprécier la légalité ou la proportionnalité d'opérations de police, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ([137]). C'est une confirmation du principe selon lequel le maintien de l'ordre reste de la responsabilité nationale.

Enfin elle a une compétence d'interprétation dans le cadre des différends qui surgissent entre les Etats membres sur l'application

([136]) Parlement européen, *Rapport sur le Traité d'Amsterdam*, fait par Méndez de Vigo (I.) et Tsatsos (D.) au nom de la Commission institutionnelle, A4-0347/97 du 5/11/97, 75 p.

([137]) Conformément à l'article 35 § 5.

du troisième pilier si le Conseil, préalablement saisi, n'a pu résoudre le conflit dans un délai de six mois. Elle est également compétente dans le cadre des conflits entre Etats membres et Commission sur l'interprétation des conventions. C'est donc plus ou moins le système du Protocole à la Convention Europol et celui du Protocole à la Convention sur la protection des intérêts financiers des C.E. qui a été retenu.

La légitimité de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier est également améliorée grâce à une protection des droits fondamentaux qui est en voie d'être mieux assurée dans le cadre du troisième pilier.

ii. *Une protection des droits fondamentaux en germe*

Les droits fondamentaux acquièrent dans le Traité d'Amsterdam une « place constitutionnelle » ([138]). L'article 6 § 1 proclame, en effet, que « l'Union Européenne est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres ». L'Union prend dès lors un visage politique. En outre, l'article 6 § 2 reprend les termes de l'article F § 2 du T.U.E. Enfin la protection des droits fondamentaux est assurée grâce au contrôle juridictionnel effectué par la C.J.C.E. En effet, l'article 46 c du Traité d'Amsterdam dispose que la juridiction de la Cour est applicable à l'article 6 § 2, « en ce qui concerne l'action des institutions, dans la mesure où la Cour est compétente en vertu des Traités instituant les Communautés européennes et du présent Traité ». La compétence de la C.J.C.E. ne pourra donc s'effectuer que dans les domaines qui relèvent déjà de sa juridiction ([139]). Ainsi la Cour pourra-t-elle faire respecter les droit fondamentaux en tant que principes généraux du droit dans le cadre des recours prévus au Titre VI relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La compétence de la C.J.C.E. y est certes limitée mais l'article 46 n'en constitue pas moins une garantie supplémentaire.

Le Traité d'Amsterdam contient également une disposition concernant la protection des données à caractère personnel. Son

([138]) D'après les termes de Vlad Constantinesco lors du Colloque sur le Traité d'Amsterdam tenu à Paris les 27 et 28 février 1998.

([139]) SUDRE (F.), « La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam », *La Semaine Juridique, éd. générale*, n° 1-2, 1998, pp. 9-16.

article 286 impose l'application des normes relatives à la protection des données à caractère personnel aux institutions et organes communautaires à partir de 1999. Malheureusement jusqu'à présent les deux directives relatives à la protection des données à caractère personnel excluent de leur champ d'application la matière pénale ([140]). L'article 286 prévoit également la création d'un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller l'application desdits actes communautaires.

La C.I.G. a donc tiré les leçons des insuffisances du troisième pilier dans la version du T.U.E. en améliorant son efficacité et sa légitimité. Mais ce qui constitue l'étape la plus importante en matière de coopération policière et pour la libre circulation des personnes, c'est l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'U.E. Ceci n'a été possible qu'en organisant les modalités de la coopération renforcée ([141]).

2. *La coopération renforcée*

Dans son document officieux, la Présidence néerlandaise prévoyait trois possibilités de coopération renforcée : soit la flexibilité au cas par cas, ou abstention constructive, qui a été utilisée dans le second pilier, soit la flexibilité prédéterminée, soit encore la flexibilité globale. Le principe de flexibilité globale a été reconnu dans le cadre du premier pilier à l'article 11 mais également dans le cadre du troisième pilier (a). L'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'ordre juridique de l'U.E. constitue le premier exemple de coopération plus étroite mais s'effectue selon une procédure particulière (b).

a) Le cadre général

La possibilité de créer une participation différenciée aux activités de l'Union a été au cœur de la réflexion de la Conférence intergou-

([140]) Conseil de l'Union européenne, Directive n° 46/95/C.E.E. du 24/10/1995 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, *J.O.C.E.*, n° L 281 du 23/11/95, p. 31.
Conseil de l'Union européenne, Directive n° 66/97 C.E.E. du 15/12/1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et à la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications, *J.O.C.E.*, n° L 24 du 31/01/98, p. 1.

([141]) Sénat, *Les coopérations renforcées dans l'Union européenne*, Rapport d'information n° 351 fait au nom de la Délégation pour l'Union Européenne par de la Malène (C.), annexé au procès-verbal de la séance du 22 avril 1997, 17 p.

vernementale ([142]). C'est une des manières d'affronter les élargissements imminents de l'Union aux pays de l'Est.

i. *Les scénarios proposés*

De nombreux scénarios ont été proposés. La première réflexion de taille a été la proposition du Président François Mitterrand formulée dans son message aux Français le 31 décembre 1990. Elle suggérait une Europe à deux étages, l'un étant formé de la Communauté assortie d'une Union politique et d'une Union économique et monétaire, l'autre étant une vaste confédération européenne. Plus précise etait la proposition du groupe C.D.U./C.S.U. du Bundestag allemand ([143]). Elle suggérait le renforcement d'un « noyau dur » de l'U.E. regroupant un nombre limité d'Etats qui commencerait à faire ensemble ce que les autres seraient appelés à faire plus tard. Une autre référence importante est la distinction effectuée par le Président Giscard d'Estaing entre l'« Europe-espace », qui se conformerait aux deux traités fondamentaux (le Traité de Rome et l'A.U.E.), et l'« Europe-puissance » qui fonctionnerait sur un mode fédéral ([144]).

La formule de la géométrie variable est en grande partie acceptée par la doctrine ([145]). Afin que cette différenciation n'aboutisse pas à une formule d'« Europe à la carte » incontrôlable car visant à légitimer la multiplication des exemptions, il est nécessaire de poser quelques conditions à la géométrie variable. Monsieur Maillet distingue trois règles fondamentales qui doivent alors être respectées : la variabilité doit être limitée à quelques sujets essentiels, les relations entre les différents groupes doivent être organisées minutieusement et enfin la variabilité doit être de nature temporaire, l'objectif final étant l'intégration pour tous ([146]). Monsieur Quermonne, de son

([142]) Avis de la Commission et du Parlement européens sur la Conférence intergouvernementale, *Op. cit.*.

([143]) LAMERS (K.) et SCHAÜBLE (W.), « Réflexions sur la politique européenne », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 9-17 .

([144]) GISCARD D'ESTAING (V.), « Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative », *Le Figaro* du 11/01/95.

([145]) GUIGOU (E.), « Les enjeux de la Conférence de 1996 », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 35-42.

DEUBNER (C.), « Une Petite Europe au sein de la Grande ? », *Revue des Affaires Européennes*, n° I, 1995, pp. 97-100.

([146]) MAILLET (P.), « Convergence et géométrie variable – L'organisation du fonctionnement de l'Union Européenne diversifiée est à repenser », *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 386, mars 1995, pp. 145-159.

côté, considère que la géométrie variable implique l'irréversibilité ou un maximum d'engagement commun ([147]).

Le dernier document relatif à la géométrie variable émane de la France et de l'Allemagne. Dans le cadre de la C.I.G., le ministre délégué français des affaires européennes, Monsieur Barnier, et son homologue allemand, Monsieur Hoyer, ont présenté un document franco-allemand sur les « coopérations renforcées » ([148]). Par l'introduction d'une clause de flexibilité dans le traité, les Etats membres pourront ainsi poursuivre l'approfondissement de la construction européenne même si seulement une partie des Etats est prête à le faire. L'intérêt de ce document est de prévoir de façon détaillée les modalités de cette coopération renforcée qui tient compte de la particularité des trois piliers ([149]). Cette solution a d'ailleurs été retenue lors des négociations.

ii. *La solution retenue*

Dans le Traité d'Amsterdam, les conditions d'application de la coopération plus étroite dans le cadre du troisième pilier sont précisées dans l'article 40 alors que le Titre VII intitulé « Dispositions sur la coopération plus étroite » pose les règles de droit commun de la coopération renforcée qui s'appliquent aussi bien dans le cadre du premier que du troisième piliers ([150]). L'article 43 pose sept conditions. Il faut d'abord que la coopération envisagée tende à réaliser les objectifs de l'Union et respecte les principes des traités et le cadre institutionnel unique. Cette procédure ne peut être utilisée qu'en dernier ressort et que si elle concerne au moins une majorité d'Etats membres. La coopération plus étroite ne peut affecter ni l'acquis communautaire, ni les compétences, les droits, les obligations et les intérêts des Etats membres qui n'y participent pas. Enfin elle doit être ouverte à tous les Etats membres ([151]).

([147]) QUERMONNE (J.-L.), « L'Europe à 'géométrie variable' », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 981, 1996.

([148]) *Agence Europe*, 19/10/96, pp. 3-4.

([149]) LAURSEN (F.) & VANHOONACKER (S.), *Intergovernmental Conference on Political Union : Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Masstricht : I.E.A.P., 1992, 505 p.

([150]) EHLERMANN (C.D.), « Différenciation, fléxibilité, coopération renforcée : les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1997, pp. 51-88.

([151]) RODRIGUES (S.), « L'intégration différenciée dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », dans MANIN (P.) & LOUIS (J.-V.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite*, Paris, Pedone, 1996, pp. 69-81.

Les conditions d'application spécifiques au troisième pilier sont décrites à l'article 40 § 1 : avoir comme objectif de créer plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice et respecter les compétences communautaires. Conformément à l'article 40 § 2, l'autorisation d'avoir recours à la coopération renforcée est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée après avis de la Commission et du Parlement européen. Le Traité prévoit néanmoins un système de veto, identique à celui de la P.E.S.C., avec le recours possible au Conseil européen dans le cas où un Etat invoque des raisons de politique importante. Cette formule s'apparente à celle du Compromis de Luxembourg. L'accès des Etats non participants est également prévu puisque le principe est celui de l'ouverture des coopérations renforcées.

La mise en œuvre de la coopération plus étroite dans le cadre du troisième pilier s'effectue conformément aux règles institutionnelles des traités ([152]). Alors que tous les membres du Conseil peuvent participer aux délibérations, seuls les représentants des Etats participants peuvent prendre part à l'adoption des décisions. Par contre, dans le cadre du Parlement européen tous les députés peuvent prendre part à l'adoption des actes. Ils représentent, en effet, le peuple et non leur pays. Il faut néanmoins espérer que les députés des pays non participants agiront de manière constructive dans le cadre d'une coopération plus étroite ([153]). Les dispositions relatives aux compétences de la C.J.C.E. dans le cadre du troisième pilier s'appliquent en matière de coopération renforcée ([154]). Enfin les dépenses supplémentaires dues à une coopération renforcée sont en principe à la charge des Etats participants.

Le premier exemple de coopération renforcée est l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union Européenne. Cette coopération est pourtant particulière à de nombreux égards puisque c'est une coopération renforcée « prédéterminée ».

([152]) Article 40.

([153]) Sénat, *La Conférence intergouvernementale à mi-parcours*, Rapport n° 222 présenté par de La Malène (C.) au nom de la Délégation pour l'Union Européenne, annexé au procès-verbal de la séance du 20 février 1997, 34 p.

([154]) Article 40 § 4.

b) L'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne

D'après Monsieur Bangemann, Schengen constitue « un laboratoire de ce qui devra être réalisé à douze pour la fin 1992 car les cinq sont confrontés à la même problématique que celle qui se pose dans la Communauté » ([155]). Non seulement la Convention n'est pas entrée en vigueur en 1992 mais Schengen a mis de longues années avant d'être intégré au sein de l'Union. Le Traité d'Amsterdam a, en effet, franchi cette étape décisive en prévoyant l'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne (ii). Avant d'étudier les conséquences d'une telle intégration nous réfléchirons aux enjeux de cette solution (i).

i. *Les enjeux de l'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne*

Une telle solution présente un certain nombre d'avantages mais également des inconvénients qu'il convient de mentionner.

L'intégration des dispositions de Schengen dans le cadre communautaire a été, à de nombreuses reprises, suggérée aussi bien par une partie de la doctrine que par la Commission. Cette dernière a toujours considéré l'action déployée dans le cadre de la Convention de Schengen comme « une action pilote dans la perspective de 1993 » ([156]). Schengen devant servir de phase expérimentale de ce qui devait être appliqué au sein de la Communauté ([157]). Le Parlement européen était également favorable à une telle intégration à condition qu'elle « contribue de façon significative à l'application des procédures communautaires et prévoit le droit d'initiative de la Commission, une association accrue du Parlement à l'établissement du cadre législatif et au contrôle de la mise en œuvre, ainsi qu'un contrôle par la C.J.C.E. » ([158]). L'avantage principal de cette intégration serait d'éviter l'enchevêtrement normatif néfaste à la trans-

([155]) Réponse du vice-président de la Commission à la question écrite n° 413/89 : *Europe*, 30/11/89, p. 14.

([156]) WECKEL (P.), « La Convention additionnelle à l'accord de Schengen », *Revue Générale de Droit International Public*, 1991, p. 431.

([157]) RENAULT (G.), « Schengen, un modèle pour l'Europe pénale ? », *Dossier spécial du Journal des Tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 1995.

([158]) Parlement européen, *Rapport sur le fonctionnement et l'avenir de Schengen*, présenté par Van Lancker (A.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0014/97 du 22/01/97, 12 p.

parence juridique ([159]). Ainsi, au lieu d'avoir d'un côté une norme Schengen qui s'applique à un nombre restreint d'Etats membres et d'un autre côté une norme communautaire ou intergouvernementale qui s'applique à tous les membres de l'Union, n'y aurait-il qu'une seule norme qui s'appliquerait aux Etats qui y adhèrent.

De cette manière les garanties procédurales et judiciaires qui existent au sein de l'ordre juridique communautaire pourraient en partie s'appliquer. On ne pouvait, à l'époque, prétendre à l'intégration de la totalité des dispositions de Schengen dans le pilier communautaire. En effet, seules les dispositions relatives à la libre circulation des personnes semblaient pouvoir être intégrées dans le premier pilier car la libre circulation des personnes est prévue par l'article 7 A. Les autres dispositions seraient alors introduites dans le troisième pilier étant donné que les domaines qu'elles traitent ne relèvent pas explicitement de la compétence communautaire. Les procédures purement communautaires de contrôle ne s'appliqueraient donc pas à ces derniers domaines mais, au moins, le Parlement et la Commission auraient un rôle plus important à jouer et la compétence de la Cour de Justice serait envisageable. Grâce à la procédure de passerelle, le « glissement progressif » de l'intergouvernemental vers le communautaire serait ainsi autorisé, d'après l'expression de Monsieur Froment-Meurice ([160]). De plus, d'après ce dernier, les difficultés rencontrées au sein de Schengen ont montré les limites de l'intergouvernemental « pur » et l'impossibilité d'atteindre un objectif communautaire par des moyens qui ne le sont pas. Il n'en reste pas moins que la communautarisation de Schengen a posé de nombreux problèmes.

Lors de la C.I.G., l'intégration de Schengen devait se heurter aux différences d'interprétation de la notion de libre circulation qui existent au sein des Quinze, différences qui risquent d'être amplifiées par l'élargissement imminent de l'Union. Le Royaume-Uni ne partage pas la même conception de la libre circulation des personnes que ses partenaires de l'Union. Comme nous l'avons déjà mentionné, les Britanniques considèrent que le droit de circuler librement n'appartient qu'aux ressortissants communautaires ce qui,

([159]) PETTITI (L.E.), « Accords de Schengen », *Répertoire Dalloz*, Droit communautaire, 1993, p. 11.

([160]) FROMENT-MEURICE (F.), « Les mirages de Schengen », *L'année Européenne, Revue du Groupe des Belles Feuilles*, 1995, p. 216.

selon eux, impose le maintien des contrôles aux frontières intérieures. C'est la raison principale pour laquelle ils se sont toujours tenus à l'écart des négociations au sein de Schengen. Le Gouvernement britannique a, dès lors, posé son veto à une telle intégration de Schengen dans le cadre de l'Union. La seule façon d'envisager l'intégration a donc été d'introduire la possibilité d'un *opting out* comme cela a été fait par Maastricht en matière sociale.

La formule d'intégration à rythme varié permet ainsi à un nombre restreint d'Etats d'appliquer les Accords de Schengen dans le cadre communautaire avec les garanties que cela implique : la possibilité de contrôle par la Cour de Justice et la consultation plus systématique du Parlement européen. Un autre avantage d'une telle différenciation pour la coopération policière est la possibilité d'attribuer plus de pouvoirs à Europol, l'embryon de police européenne qui a été prévu par le T.U.E. Au sein du noyau dur très intégré, l'attribution de pouvoirs opérationnels à Europol serait ainsi envisageable ce qui est loin d'être le cas en l'état actuel des choses. L'intégration de Schengen est déjà prévue dans le Traité d'Amsterdam par un Protocole annexé au T.U.E.

ii. *Le Protocole relatif à l'intégration de Schengen*

C'est le Protocole numéro deux, annexé au T.U.E. et au Traité instituant la Communauté Européenne, qui effectue cette intégration. Il y est prévu que l'intégration sera effective dès le jour d'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et concernera seulement treize Etats de l'Union puisque le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient de situations dérogatoires.

L'acquis Schengen est constitué par l'Accord de 1985, la Convention de 1990, les Accords d'adhésion ainsi que toutes les décisions prises par le Comité exécutif Schengen. Etant donné que certaines matières relèvent du premier pilier et d'autres du troisième, une ventilation doit être effectuée. Le Protocole prévoit dans son article 2 que c'est au Conseil, statuant à l'unanimité, de faire cette tâche de répartition. Tant que cette détermination ne sera pas faite, les dispositions ou décisions qui constituent l'acquis Schengen seront considérées comme relevant du troisième pilier. Néanmoins le troisième pilier ne concerne plus que la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il n'y a donc plus de base légale dans le

troisième pilier pour des dispositions relatives à l'immigration, aux visas ou à l'asile. Ce travail de substitution de base légale a commencé dès le mois d'octobre 1997. Un Groupe de travail « Acquis Schengen » a été créé à cet effet ([161]). Il doit d'abord déterminer l'acquis Schengen car d'après le Protocole celui-ci inclut toutes les décisions du Comité exécutif Schengen or ces dernières n'ont pas toute un intérêt juridique intrinsèque. De plus, certaines dispositions de l'Accord de Schengen et de sa Convention d'application sont maintenant devenues sans objet. Le Conseil doit alors choisir la base légale de chaque disposition de l'acquis Schengen.

Le Protocole prévoit également que le Comité exécutif est remplacé par le Conseil et que le Secrétariat Schengen est intégré dans le Secrétariat général du Conseil. La C.J.C.E. est compétente conformément aux dispositions des traités sauf en ce qui concerne le maintien de l'ordre et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Trois Etats sont dans une situation dérogatoire. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont jamais adhéré à l'acquis Schengen ni avant son intégration dans le cadre de l'Union Européenne, ni à l'occasion de son intégration. Néanmoins, selon le principe d'ouverture des coopérations renforcées, le Royaume-Uni et l'Irlande sont libres de décider à tout moment d'appliquer l'acquis Schengen. La situation du Danemark est différente puisqu'il est depuis le 19 décembre 1996 signataire des Accords de Schengen. Pourtant il bénéficie d'un statut dérogatoire en ce qui concerne les dispositions de Schengen relatives à la libre circulation des personnes. Le Danemark applique néanmoins l'acquis Schengen relatif à la sécurité intérieure comme les autres Etats membres. Les Etats de l'Union Nordique qui ne font pas partie de l'Union Européenne, c'est-à-dire la République d'Islande et le Royaume de Norvège, sont associés à la mise en œuvre de l'acquis Schengen ([162]). Le Conseil doit conclure un accord avec l'Islande et la Norvège pour déterminer leurs contributions aux travaux de Schengen une fois l'intégration effectuée.

Cette incorporation des dispositions de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne est la principale avancée des négociations de la C.I.G. de 1996. En matière de coopération policière cela veut dire

([161]) Sénat, *L'intégration de Schengen dans l'Union Européenne*, Rapport n° 53 fait par Masson (P.) au nom de la Délégation pour l'Union Européenne, annexé au procès-verbal de la séance du 28 octobre 1997, 44 p.

([162]) PETITE (M.), « Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1997, p. 29.

que les droits de suite et d'observation seront applicables entre les treize Etats participants. L'avantage de cette intégration est également de donner une certaine assise démocratique aux dispositions de Schengen par la compétence potentielle de la C.J.C.E. et par le droit de consultation reconnu au Parlement européen dans le cadre du troisième pilier. Pour conclure, nous citerons Monsieur Elsen qui affirmait il y a peu que « le plus grand succès que l'on puisse souhaiter à Schengen serait qu'il disparaisse au plus vite, qu'il devienne inutile parce que ses règles auraient trouvé application à Quinze » ([163]). Schengen a été conçu comme un laboratoire, et ce laboratoire a effectué les expériences nécessaires. L'intégration de Schengen a également des incidences en ce qui concerne la coopération judiciaire dans l'Union Européenne, coopération judiciaire qui doit absolument être améliorée dans l'optique de la création d'une police européenne.

Les avancées du Traité d'Amsterdam laissent néanmoins subsister des interrogations sur la portée réelle des solutions adoptées par les Chefs d'Etat et de gouvernement. Le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1er mai 1999. En effet, ces avancées doivent être relativisées dans la mesure où le cadre général de la coopération policière au sein de l'Union Européenne n'a pas changé.

B. – Les limites du Traité d'Amsterdam

Il faut garder un oeil critique et noter les limites du Traité d'Amsterdam en matière de coopération policière. Si les perspectives ouvertes par le Traité d'Amsterdam sont grandes, il n'en reste pas moins que les problèmes inhérents à la coopération policière intergouvernementale n'ont pas été résolus ([164]). L'appréciation du Traité d'Amsterdam passe par une analyse des limites inhérentes au Traité tel que signé par les Etats membres (1) mais surtout par une réaffirmation des limites inhérentes à la coopération intergouvernementale en matière de police (2).

([163]) ELSEN (C.), « Schengen et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Besoins actuels et options futures », Dans DEN BOER (M.), *The Implementation of Schenghen : First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, I.E.A.P., 1997, p. 5.

([164]) LOUIS (J.-L.), « Le traité d'Amsterdam – Une occasion perdue ? », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 2, 1997, pp. 5-18.

1. *Les limites inhérentes au Traité d'Amsterdam*

Nous mettrons d'abord l'accent sur les problèmes qu'il reste à élucider en ce qui concerne l'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne (a) puis nous relèverons un certain nombre d'imprécisions supplémentaires (b).

a) Les limites relatives à l'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne

L'intégration de Schengen est bien prévue mais les modalités de cette intégration sont imprécises et de nombreuses questions demeurent en suspens.

Les relations entre les systèmes d'information d'Europol et de Schengen restent à être déterminées. Il en est de même en ce qui concerne les conditions d'application dans le cadre de l'Union Européenne des droits de suite et d'observation transfrontalières. Il faut, en effet, réaliser que la coopération policière au sein de Schengen est en partie une coopération bilatérale. C'est le cas des modalités d'application des droits de suite et d'observation transfrontalières qui sont déterminées sur la base d'accords bilatéraux. Or la détermination d'une base juridique à de tels accords pose problème car le troisième pilier institue une coopération exclusivement multilatérale.

Un autre problème relatif à l'intégration de Schengen concerne la clause de sauvegarde qui peut dorénavant être invoquée dans le cadre de l'Union Européenne. Il faut dès lors décider si la C.J.C.E. est compétente pour apprécier ou non la décision d'un Etat membre d'appliquer cette clause de sauvegarde.

Il faut enfin noter que le Conseil se trouve face à une tâche importante de ventilation des dispositions de Schengen entre les premier et troisième piliers. Il doit d'abord déterminer l'acquis Schengen en prenant en compte les dispositions devenues sans objet étant donné qu'elles peuvent être remplacées par les instruments juridiques existants déjà en droit communautaire ([165]). Le Conseil

([165]) Par exemple l'article de la Convention d'Application des Accords de Schengen relatif aux instructions consulaire est directement remplacé par le règlement 163/95 du Conseil établissant un modèle type de visa.

doit ensuite trouver une base juridique adéquate pour chacune des dispositions de l'acquis Schengen. Cette détermination de la base juridique de chaque disposition Schengen s'accompagne également d'une réflexion concernant la forme juridique à utiliser pour intégrer l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union. Toutes ces décisions sont prises par le Conseil statuant à l'unanimité, conformément à l'article 2 du Protocole relatif à l'intégration de Schengen, le Parlement européen n'étant pas impliqué. Pourtant l'acte du Conseil établissant la ventilation de l'acquis Schengen est une décision à caractère général qui lie l'Union Européenne et les Etats membres. Le Traité d'Amsterdam ne pourra être réellement évalué que lorsque ce travail de ventilation aura été totalement effectué. En cas d'échec de la décision de ventilation, Schengen continuera à exister. Des négociations qui ont lieu au sein du Conseil dépendent l'efficacité et la légitimité de la future coopération policière dans le cadre de l'Union Européenne.

b) Les autres limites

D'une façon plus générale, il faut noter que certains chevauchements entre le troisième et le premier piliers subsistent. C'est le cas, notamment, de la lutte contre les stupéfiants qui est toujours partagée entre le premier pilier dans le titre relatif à la santé publique et le troisième pilier. De même, la lutte contre la fraude trouve dans le premier pilier une nouvelle base juridique, l'article 280, mais ce dernier article précise bien que « ces mesures ne concernent pas l'application du droit pénal national ». Ainsi l'aspect administratif de la lutte contre la fraude relève-t-il du premier pilier alors que l'aspect répressif continue-t-il à être appréhendé dans le cadre du troisième pilier.

Pour finir, on peut se demander comment l'obligation de respecter l'acquis communautaire par les Etats candidats à l'adhésion a encore un sens alors que des différences conséquentes existent déjà entre les Etats membres. Le Traité d'Amsterdam laisse donc un certain nombre de questions sans réponse. D'autres limites inhérentes à la coopération intergouvernementale en matière de police sont encore à signaler.

2. *Les limites inhérentes à la technique intergouvernementale*

La communautarisation effectuée par le Traité d'Amsterdam a été considérée par de nombreux auteurs comme massive. Néanmoins la coopération policière n'a pas bénéficié de ce mouvement de rationalisation. Si une telle évolution était prévisible, il n'en reste pas moins qu'elle est à certains égards critiquable.

La communautarisation de tous les domaines liés à la libre circulation des personnes a été décidée lors des négociations de la C.I.G. C'est donc par la procédure de révision des traités et non par celle prévue à l'article K.9 que la communautarisation a été effectuée. Une communautarisation encore plus massive aurait donc pu voir le jour. Pourtant, comme nous l'avons vu dans la première partie, cette communautarisation ne concerne que les dispositions relatives à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation. Elle ne s'applique donc pas à la coopération policière qui reste dans le pilier intergouvernemental. Néanmoins le nouveau traité prévoit également une possibilité de communautarisation des matières relevant du troisième pilier modifié. C'est, en effet, l'article 42 du nouveau traité qui énonce les conditions d'une future communautarisation. La procédure de l'article 42 est presque la même que celle prévue à l'article K.9 du T.U.E., c'est-à-dire une décision unanime du Conseil puis la ratification par les Etats membres. Conformément au nouvel article 42, le Parlement européen est consulté à cet effet. Il n'y a plus de restriction en ce qui concerne le domaine de l'application de la procédure de passerelle, elle s'applique à tous les domaines de coopération restant dans le troisième pilier : la coopération policière, judiciaire en matière pénale. La prochaine communautarisation pourra donc concerner la coopération policière.

Pour l'instant, la coopération policière reste donc régie par les dispositions de la coopération intergouvernementale dans le cadre d'un troisième pilier amélioré. Le maintien de la règle de l'unanimité dans l'ensemble des domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale empêchera l'amélioration réelle de l'efficacité de la coopération, étant donné les difficultés d'arriver à un accord à quinze concernant des décisions souvent liées à la souverai-

neté nationale ([166]). En ce qui concerne la légitimité de la coopération policière telle que prévue par le Traité d'Amsterdam, il faut noter que le système de l'attribution à la C.J.C.E. d'une compétence facultative est encore une solution de compromis, qui certes a permis d'éviter un veto de la part de certains Etats, mais qui sur le fond n'est pas satisfaisante car elle instaure un contrôle juridictionnel « à la carte ». La limitation à la compétence de la C.J.C.E. instaurée par l'article 35 § 5, qui exclut de son champ de compétence tout ce qui est en relation avec le maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure, est également une consécration de la logique intergouvernementale respectueuse des souverainetés nationales. Enfin si les rôles du Parlement européen et des Parlements nationaux sont améliorés, le problème du déficit démocratique du troisième pilier demeure. Les représentants des peuples ne sont pas réellement associés à la prise de décision, seule leur consultation est garantie ([167]).

En matière policière, le Traité d'Amsterdam constitue donc un stade très avancé de coopération intergouvernementale. On ne peut plus la qualifier de coopération intergouvernementale de droit international étant donné les adaptations importantes par rapport au droit des gens. Néanmoins le traité ne franchit pas le pas indispensable pour assurer l'efficacité et la légitimité de lutte contre la criminalité transfrontalière dans le cadre de l'Union Européenne. Seule la communautarisation de la lutte contre la criminalité transfrontalière avec la création d'une police européenne intégrée permettra de garantir les deux impératifs inhérents à l'action policière : l'efficacité et la légitimité.

La coopération policière dans le cadre de l'Union Européenne s'effectue également par l'intermédiaire d'Europol. L'émergence d'une certaine centralisation en matière de coopération policière constitue, à notre avis, un premier pas dans le processus qui mène de la coopération à l'intégration policière. Si le Traité d'Amsterdam n'est pas un saut qualitatif réel dans ce sens, il est néanmoins une étape non négligeable dans le processus de l'intégration policière au

([166]) Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la révision des traités européens après Amsterdam*, fait par Ligot (M.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 2 juillet 1997, n° 39, p. 33.

([167]) De plus, l'article 39 ne prévoit la consultation du Parlement européen que pour les décisions-cadres, les décisions et les conventions. La consultation ne s'applique donc pas aux positions communes.

sein de l'Union Européenne, grâce à une augmentation des pouvoirs d'Europol. Nous allons réfléchir, dans une troisième partie, aux tenants et aux aboutissants de la création d'une telle police européenne intégrée.

TROISIÈME PARTIE

LE DÉFI DE L'INTÉGRATION POLICIÈRE

« L'utopie n'est pas autre chose qu'une réalité anticipée. »

LAMARTINE

Face aux insuffisances de la coopération directe entre les forces de police nationales, les Etats européens ont entrepris des négociations concernant la création d'un Office européen de police. L'impulsion a été donnée par la Chancelier allemand Helmut Kohl en 1991. Si ce projet a été accueilli de manière favorable par la plupart des Etats, il n'en reste pas moins que la détermination des modalités de mise en œuvre d'un tel dessein a suscité de nombreuses discussions. Les désaccords illustrent, en fait, la conception différente qu'ont les Etats membres de la nature que devrait avoir cette force de police européenne. Pour certains d'entre eux, Europol doit uniquement servir à améliorer la coopération des différentes forces de police alors que pour d'autres il doit devenir une force de police européenne intégrée. Devant de telles divergences de conception, les Etats européens ont décidé de procéder par étapes successives en améliorant dans un premier temps la coopération dans le cadre d'Europol et de laisser à plus tard l'attribution de pouvoirs opérationnels à une force de police centralisée.

Nous pensons néanmoins que cette étape doit être envisagée comme le premier pas vers l'intégration policière, c'est pour cela qu'elle est traitée dans cette partie. Cette première phase dans le processus menant à intégration peut être considérée comme le stade de l'« intégration informelle » qui sera suivi par celui de l'« intégration formelle ». L'« intégration informelle », d'après Monsieur Wallace, est celle qui se développe spontanément sous l'effet de la loi du marché ou bien grâce à la technologie et aux moyens de communication. Cette phase de l'intégration policière est déjà entamée par la création de l'U.D.E., alors même qu'elle est le fruit de la coopération intergouvernementale. Selon les termes de Monsieur Wallace, l'« intégration formelle » est celle qui résulte d'une décision politique délibérée ([1]). Quand les conditions seront réunies et que la volonté politique existera, l'intégration policière au sens strict sera alors possible et elle aboutira à la création d'une force de police européenne avec des pouvoirs opérationnels.

([1]) WALLACE (W.), *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter Publishers, The Royal Institute of International Affairs, 1990, pp. 10-11.

Nous étudierons dans un premier chapitre les prémices de l'intégration policière dans le cadre de l'U. E. et dans un second chapitre les modalités d'une telle intégration.

CHAPITRE PREMIER

L'INTÉGRATION POLICIÈRE EN CHANTIER

C'est le T.U.E. qui a officialisé le projet de création d'un Office européen de police mais des négociations avaient déjà été engagées parallèlement à celles de Maastricht. Les Etats de l'Union Européenne ont à cette époque décidé de ne pas attendre que la Convention définissant les compétences et l'organisation d'Europol soit entrée en vigueur pour entreprendre la coopération de leurs forces de police par l'intermédiaire d'une unité centralisée. C'est pourquoi ils ont rapidement mis en place l'Unité européenne de renseignements en matière de drogues, l'« U.D.E. » ([1]). Cette étape constitue les prémices de l'intégration car elle instaure une intégration informelle grâce à l'émergence d'une concertation centralisée.

Avant d'analyser la Convention relative à la création d'Europol (Section II), nous étudierons la phase provisoire qu'a constitué la mise en œuvre de l'U.D.E. (Section I).

Section Ire. – L'U.D.E. : précurseur d'Europol

La signature de la Convention relative à la création d'Europol a mis fin à un long processus d'expérimentation et de négociations. Les origines de la Convention remontent, en effet, au Conseil européen de Luxembourg de 1991 qui a lancé les travaux de la construction d'Europol. Les Chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de procéder par étapes et de créer dans un premier temps une unité de lutte contre la drogue. Les négociations initiales (§ 1) ont donc abouti à la mise en place de l'U.D.E. (§ 2).

([1]) *European Drug Intelligence Unit* en Anglais. Nous utiliserons l'abréviation française : U.D.E. pour l'« Unité Drogues Europol ».

§ 1er. – *Les premières négociations*

Le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 a pris acte, sur proposition du Chancelier allemand Kohl, du projet de mise en place d'un Office européen de police (Europol). Le 3 décembre de la même année, le groupe Trevi s'est réuni et a approuvé la création par étapes d'Europol, la première devant être la mise en place de l'Unité européenne de renseignements en matière de drogues (U.D.E.). Le Conseil européen de Maastricht, le 10 décembre 1991, a avalisé cette décision et a introduit dans le T.U.E., signé à Maastricht le 7 février 1992, l'article K.1 § 9 qui prévoit « l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échange d'informations au sein de l'Office européen de police (Europol) ». Une Déclaration relative à la coopération policière a également été adoptée à Maastricht, déclaration qui confirme l'accord des Etats membres sur les objectifs des propositions faites par la délégation allemande, c'est-à-dire la création d'une police européenne. Dans le court terme, néanmoins, les Etats se sont engagés à organiser simplement la coopération de leurs forces de police. Avant même que le T.U.E. ne soit entré en vigueur, les travaux relatifs à Europol se sont poursuivis au sein du groupe Trevi.

A cette fin, les ministres Trevi réunis à Lisbonne en juin 1992 ont décidé de mettre en place une équipe de projet, basée à Strasbourg, sous la direction de la R.D.A. Ce groupe avait pour mission de mettre en place l'U.D.E, c'est-à-dire de créer une structure permanente de douze officiers de liaison pouvant échanger des informations en temps réel en matière de lutte contre la drogue. L'équipe devait rendre des comptes au groupe de travail « *ad hoc* » Europol qui lui-même rapportait aux ministres du groupe Trevi. Ces derniers ont, en effet, décidé de créer un groupe de travail au sein de Trevi : le groupe *ad hoc* Europol (2). Ce groupe était chargé de préparer les conditions de fonctionnement d'Europol, phase ultime de la coopération policière. Le groupe *ad hoc* Europol était divisé en huit sous-groupes (3) qui examinaient les problèmes relatifs à la rédaction

(2) GAUTIER (Y.), « La coopération policière : les perspectives ouvertes par le traité sur l'Union Européenne du 7 février 1992 », *Op. cit.*, p. 4.

(3) « Convention », « responsabilité », « communication », « protection des données », « finances », « personnel et management », « exigences en matière de renseignements » et « *National Criminal Intelligence Service* ».

d'une convention internationale et réfléchissaient aux modalités de fonctionnement d'Europol.

L'équipe de projet avait, en principe, un mandat de six mois jusqu'en février 1993, date à laquelle elle devait céder la place à l'U.D.E. La détermination du siège d'Europol posait cependant problème : les Français considérant que Strasbourg devait accueillir cette nouvelle structure et les Néerlandais défendant les avantages de La Haye. Le mandat de l'équipe de projet a donc été prolongé de six mois jusqu'au 29 octobre 1993 afin que le différend sur le siège soit réglé. A cette date, le siège d'Europol a été définitivement fixé à La Haye par le Conseil européen de Bruxelles. L'U.D.E. s'est alors substituée à l'équipe de projet devenant ainsi le précurseur d'Europol.

§ 2. – *Le statut provisoire d'Europol : l'U.D.E.*

L'U.D.E. a agi dans le cadre de compétences bien déterminées par l'accord interministériel du 2 juin 1993 (A) et a mené à bien ses missions grâce à un personnel basé à La Haye (B) jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention Europol le 1er octobre 1998.

A. – Les compétences reconnues à l'U.D.E.

Les ministres du groupe Trevi ont signé à Copenhague, le 2 juin 1993, un accord interministériel déterminant les missions de cette nouvelle unité. Cet accord a été officialisé postérieurement par une action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du T.U.E. (4). Conformément à cet accord, l'unité devait servir à l'échange et à l'analyse de renseignements relatifs au trafic illicite de drogue, aux associations de malfaiteurs et aux activités connexes de blanchiment d'argent touchant plusieurs Etats membres. Elle avait également comme missions d'assister les polices des Etats membres et de fournir un service de recherche et développement.

La condition *sine qua non* pour que des renseignements puissent être échangés était que ces activités criminelles affectent deux ou plusieurs Etats membres. L'U.D.E. avait pour mission d'échanger

(4) Action commune du 10 mars 1995 adoptée par le Conseil concernant l'unité « Drogues » Europol, *J.O.C.E.*, n° L 62 du 20/03/95.

des informations dans le cadre de telles enquêtes et d'établir des rapports descriptifs et analytiques sur la criminalité à partir d'informations fournies par les Etats membres. Le texte de l'accord prévoyait que l'Unité fonctionnerait comme une « équipe non opérationnelle », qu'elle agirait dans le strict respect des législations nationales et que les officiers de liaison n'auraient accès qu'à leurs propres fichiers nationaux. L'U.D.E. n'avait pas de base de données propre. L'accord interministériel mettait donc en place un centre de collecte d'informations (« *clearing house* » ([5])) dans le respect des souverainetés nationales ([6]).

Pendant ses premiers mois d'activité, l'Unité souffrait du fait que son mandat était limité aux drogues. Les ministres de la Justice et de l'Intérieur, réunis à Bruxelles le 18 septembre 1992, ont décidé d'étendre ses chefs de compétences à la lutte contre le terrorisme et à la grande criminalité ([7]). Lors de sa réunion des 9 et 10 décembre 1994 à Essen, le Conseil européen a convenu d'étendre encore le mandat de l'U.D.E. à la lutte contre le trafic de substances radioactives et nucléaires, la criminalité que constituent les filières d'immigration clandestine, le trafic illicite de véhicules et le blanchiment de capitaux lié à ces formes de criminalité. Après le scandale sur la découverte des réseaux pédophiles, survenu durant l'année 1996 en Belgique, le Conseil a adopté une action commune prévoyant d'élargir le mandat de l'U.D.E. pour y inclure également le trafic des êtres humains ([8]). Le second handicap de l'U.D.E. était le fait qu'elle ne disposait pas de banque de données centralisées, ce à quoi devrait remédier l'entrée en vigueur de la Convention Europol intervenue le 1er octobre 1998 ([9]).

L'U.D.E. est devenue opérationnelle le 1er janvier 1994 et a continué à fonctionner tant que la Convention Europol n'était pas entrée

([5]) Parlement européen, *Rapport sur la création d'Europol*, fait par van Outrive (L.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0382 du 26/11/92, p. 12.

([6]) Boschi Orlandini (F.), « Europol and the Europol Drugs Unit : a Cooperation Structure in the Making », dans Monar (J.) & Morgan (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994.

([7]) Parlement européen, *Deuxième rapport sur Europol*, fait par Nassauer (H.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0061/96 du 29/02/96, p. 20.

([8]) Conseil de l'Union Européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, élargissant le mandat donné à l'unité « Drogues » Europol, *J.O.C.E.*, n° L 342 du 31/12/96, p. 4.

([9]) Bruggeman (W.), « Policing in Europe : A New Wave ? », dans den Boer (M.), *The Implementation of Schenghen : First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, I.E.A.P., 1997, pp. 111-128.

en vigueur. L'U.D.E. a effectué ses missions grâce à un certain nombre de personnes qui y travaillaient.

B. – L'organisation de l'U.D.E.

L'U.D.E. était composée d'officiers de liaison, d'analystes, d'une administration et d'un Conseil de direction.

Les officiers de liaison nationaux détachés à La Haye par les Etats membres étaient au nombre de trente sept. C'étaient, en fait, des équipes nationales composées de membres de la police et de la gendarmerie et parfois même de la douane qui échangeaient des informations sous l'autorité de leur pays d'origine ([10]). Il était, en effet, prévu que ces officiers de liaison devaient effectuer leurs tâches conformément aux dispositions de leur droit interne et aux instructions données par les ministres compétents. Les demandes traitées se répartissaient entre des questions concernant les enquêtes en cours, les demandes de renseignements concernant des domaines particuliers de la criminalité ou des problèmes juridiques et techniques et enfin les consultations en liaison avec des opérations de répression en cours. Les officiers de liaison tous réunis dans une même maison échangeaient leur savoir faire et étaient disponibles vingt quatre heures sur vingt quatre. Dans son premier rapport annuel ([11]), l'Unité donnait quelques exemples pratiques de l'activité de l'U.D.E. qui montraient son approche pragmatique et l'ampleur de son activité. En 1995 l'Unité a, en effet, traité 1474 demandes d'informations ([12]). Le rapport annuel pour 1996 indiquait une augmentation nette puisque l'Unité a traité 2053 demandes venant des Etats membres ([13]).

La deuxième composante de l'U.D.E. comptait sept analystes de criminologie (policiers ou non policiers) qui développaient des analyses aussi bien stratégiques qu'opérationnelles à la demande des Etats membres. La pratique de l'analyse criminelle n'est pas courante dans tous les Etats membres. Elle est surtout développée dans les pays du Nord de l'Europe. L'U.D.E. aspirait à former les poli-

([10]) Cf. organigramme sur l'organisation de l'U.D.E. en annexe n° 13.

([11]) Unité Drogue Europol, *Rapport sur les activités de l'Unité de Drogue d'Europol du 1er janvier au 31 décembre 1994*, Premier rapport annuel.

([12]) Heilmann (E.) & Gautier (Y.), *Europol et la coopération policière en Europe : actions et perspectives ouvertes par le traité sur l'Union Européenne*, Centre d'Etudes et de Recherche sur la Science de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, 1996, p. 24.

([13]) Rapport annuel de l'activité de l'Unité Drogue Europol pour 1996.

ciers mais également les universitaires de tous les pays de l'Union Européenne à cette pratique de l'analyse de *l'intelligence*.

D'un point de vue structurel, l'U.D.E. était dirigée par un Conseil de direction composé de cinq personnes à la tête duquel se trouvait l'Allemand Jürgen Storbeck, ancien directeur du B.C.N. d'Interpol à Wiesbaden. Le Conseil de direction avait été nommé par le Conseil européen pour quatre ans. L'U.D.E. était composée, en plus des officiers de liaison et des analystes, d'une division informatique, d'un service d'appui du pays hôte, d'une équipe de développement et d'un service de sécurité. L'Unité avait un budget propre qui s'élevait en 1994 à deux millions d'E.C.U. ([14]) et en 1997 à plus de cinq millions d'E.C.U..

Le bilan des premières années de fonctionnement de l'U.D.E. a été satisfaisant ([15]). Les opérations de renseignements et de coordination à la demande des Etats membres ont augmenté de près de 50 % entre 1995 et 1996 (de 1 400 à 2 000). La France a recouru de plus en plus à l'U.D.E., le nombre de dossiers traités est passé de 310 en 1995 à 452 en 1996 et celui des messages échangés de 2 800 à 3 750 ([16]). C'est en matière de lutte contre la drogue que les demandes ont été les plus nombreuses puis dans l'ordre décroissant d'importance l'immigration illégale, le trafic d'être humains et enfin le trafic de matières nucléaires.

Pour certains Etats, comme le Royaume-Uni, l'U.D.E. était représentative de ce que devrait être, à terme, Europol : c'est-à-dire un centre d'échange d'informations et rien de plus ([17]). Pourtant d'autres Etats, au premier rang desquels figure l'Allemagne, considéraient l'U.D.E. comme le simple précurseur d'une police européenne devant avoir à terme des pouvoirs plus importants. Alors que l'U.D.E. faisait ses premiers pas, les Etats de l'Union Européenne ont négocié, non sans heurts, la Convention portant création d'Europol conformément à l'article K.1 § 9 du T.U.E. Cette

([14]) BRUGGEMAN (W.), « A Castle or a House of Cards ? », dans PAULY (A.), *De Schengen à Maastricht : voie royale et course d'obstacles, Op. cit.*, p. 22.

([15]) Cf. le rapport d'activité de l'U.D.E. pour 1996 en annexe n° 20.

([16]) Sénat, *Rapport d'information sur la création d'un office européen de police et l'interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes d'un office européen de police*, fait par About (N.) au nom de la Commission des Affaires européennes, de la Défense et des forces armées, annexé au procès-verbal de la séance du 24 septembre 1997, n° 430, p. 18.

([17]) VENESS (D.), « New Forms of Organized Crime in Europe – Opportunities and Risks of a Euro-police-force », *9th International Conference on « Democracy challenged and put to test – The problem of combatting terrorism, drugs and organised crime »*, Münich : Hanns Seidel Foundation, 1992, pp. 167-181.

Convention a été signée le 26 juillet 1995. Pour pouvoir entrer en vigueur cette convention devait d'abord être ratifiée par tous les Etats membres de l'Union, ce qui a nécessité cinq années. La Convention est finalement entrée en vigueur le 1er octobre 1998 et, à cette date, Europol s'est substituée à l'U.D.E.

Section II. – Europol : embryon d'une police européenne intégrée

Nous avons vu que la création d'Europol a été prévue par le Traité de Maastricht. D'après les termes du Traité, la coopération policière devait se faire « en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union Européenne d'un système d'échange d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol) » ([18]). L'acte du Conseil établissant la Convention Europol a donc été arrêté conformément à l'article K.3 § 2 (c) du T.U.E. qui prévoit la possibilité pour les Etats membres de conclure des conventions dans le cadre du troisième pilier. Les Etats ont, en effet, choisi la méthode la moins intégrée pour mettre en place l'Office de police européenne. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit là d'un domaine très sensible directement lié à la souveraineté nationale. Le Parlement européen a dit, avant la mise en œuvre du T.U.E., sa préférence pour une réglementation communautaire par voie de directive ou de règlement pour la création d'Europol. Monsieur van Outrive, député européen, s'exprimait à l'époque en ces termes : « il reste loisible au Conseil de recourir à l'article 235 pour régler la question d'Europol dans le cadre législatif communautaire » ([19]).

Alors même que la création d'Europol a été négociée dans un contexte d'une convention internationale, les discussions n'ont pourtant pas été faciles (§ 1). Les Etats membres de l'U.E. sont néanmoins arrivés à un compromis qui ouvre de grandes perspectives d'avenir pour l'intégration policière en Europe (§ 2) d'autant plus que le nouveau Traité d'Amsterdam constitue également un progrès dans ce domaine (§ 3).

([18]) Article K.1 § 9.
([19]) Parlement européen, *Rapport sur la création d'Europol, Op. cit.*, p. 9.

§ 1er. – *Les obstacles relatifs à la rédaction de la Convention Europol*

Les obstacles rencontrés par les négociateurs ont été nombreux mais nous nous limiterons à l'étude de trois d'entre eux : la protection des données (A), l'inclusion du terrorisme dans le champ de compétences d'Europol (B) et enfin le problème de l'attribution de compétences à la C.J.C.E en matière d'interprétation de la Convention (C).

A. – Le problème de la protection des données

Le premier projet de convention a été établi sous la Présidence britannique en novembre 1993 ([20]). Ce projet prévoyait que les Parties contractantes restaient propriétaires des données et pouvaient en restreindre la communication. Dès cette époque, les délégations britannique, française et danoise avaient émis une réserve sur l'attribution de compétences trop élargies à la Cour de Justice. En juin 1994, la Présidence allemande a présenté un projet de convention totalement remanié. Cette version était moins hostile au contrôle juridictionnel de la C.J.C.E et surtout permettait un plus grand stockage des données. Ce projet a suscité des critiques de la part des délégations britannique, belge et française. Lors de la réunion informelle des ministres de la Justice et des Affaires intérieures, tenue le 26 janvier 1995 à Paris, un compromis sur l'architecture du système d'information a été proposé par la Présidence française. Ce projet prévoit que le système repose, d'une part, sur un système d'information général comportant une base de données dont le contenu ne serait pas sensible et, d'autre part, sur des fichiers d'analyse créés temporairement comprenant des informations d'une sensibilité particulière. L'accès à ces dernières étant alors strictement défini. C'est sur cette base que les négociations ont continué pour aboutir six mois après, le 26 juillet 1995, à la signature de la Convention Europol. D'autres problèmes ont dû, entre-temps, être réglés comme celui de l'inclusion de la lutte contre le terrorisme dans le champ de compétences d'Europol.

([20]) Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur Europol et la lutte contre les trafics de drogue*, par Masson (P.), enregistré à la Présidence le 15 mars 1995, n° 235, p. 12.

B. – Le problème de l'inclusion du terrorisme dans le champ de compétences d'Europol

Se fondant sur l'article K.1 § 9 du T.U.E., qui fixe comme objectifs de la coopération policière (dont Europol doit être l'un des instruments) la prévention et la lutte contre le terrorisme, l'Espagne (soutenue par la Grèce) a exigé que le terrorisme soit inclus dans le champ de compétences d'Europol. L'Espagne comptait ainsi favoriser la coopération avec la France en ayant les moyens de lutter ensemble contre le terrorisme de l'E.T.A. ([21]) au Pays basque. Certains Etats, comme le Royaume-Uni qui ne souhaite pas d'interférence dans sa politique intérieure, s'y sont opposés en invoquant la primauté du T.U.E. par rapport à la Convention. Un compromis a été trouvé lors de la réunion de janvier 1995. La Convention prévoit donc, dans son article 2, que « Europol traitera également, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention, des infractions commises dans le cadre des activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens ». Ainsi la Convention permet-elle d'inclure le terrorisme abordé par une définition matérielle se détachant dès lors de l'action des organisations. Si les Etats font usage de cette possibilité offerte par l'article 2, Europol se différenciera d'Interpol par sa capacité d'intervenir dans la lutte contre les crimes politiques. La grande faiblesse d'Interpol, c'est, en effet, de limiter son action aux crimes de droit commun et d'exclure dès lors de son champ de compétences la lutte contre le terrorisme.

Les divergences entre les Etats européens ont également été très profondes en ce qui concerne la détermination de la compétence de la Cour de Justice.

C. – Le problème de la compétence la Cour de Justice des Communautés Européennes

Lors des négociations, plusieurs Etats ont insisté pour que la Convention Europol prévoit la compétence de la Cour de Justice pour interpréter ses dispositions et pour statuer sur tout différend concernant son application. La possibilité d'appliquer une telle clause compromissoire est la conséquence du fait que la Convention

([21]) *Euzkadi Ta Askatasuna*, Pays basque et liberté.

a été négociée dans le cadre du troisième pilier de Maastricht. L'article K.3 § 2 (c) du T.U.E. peut donc être appliqué et permettre ainsi d'attribuer compétence au juge communautaire pour interpréter la Convention et régler les litiges la concernant.

La possibilité pour la Cour de Justice de statuer sur les différends surgissant entre Europol et ses agents n'a pas posé de problème. Cette compétence a été attribuée à la Cour par l'article 40 de la Convention. Par contre, l'éventuelle compétence d'interprétation de la C.J.C.E. par la voie de la question préjudicielle a suscité de grands débats ([22]). Alors que les quatorze délégations étaient d'accord pour accepter une forme de compétence de la Cour dans le domaine des questions préjudicielles, le Royaume-Uni s'y est opposé. Il a insisté sur le fait que l'article K.3 § 2 (c) prévoit une simple possibilité d'attribution de compétence à la Cour de Justice et simplement quand cela s'avère nécessaire. Or Londres a considéré que cela n'était pas nécessaire à propos d'Europol car les agences chargées d'appliquer la loi sont déjà sous le contrôle des cours nationales. De plus, les actions d'Europol, en ce qui concerne la protection des données, seraient contrôlées par l'organe de supervision commun ([23]). Ces arguments n'étaient pas partagés par les autres Etats membres ainsi que par le Parlement européen et la Commission. Ces derniers considéraient, en effet, que l'interprétation uniforme de la Convention par la C.J.C.E. était nécessaire. Les droits des individus pourraient effectivement être mis en cause par l'application de la Convention, par exemple lors de l'utilisation d'informations issues du système Europol à l'occasion d'une procédure pénale. La Présidence espagnole a proposé une solution lors du Conseil de novembre 1995. Celle-ci consiste à permettre à chaque pays d'avoir la liberté de choisir s'il veut attribuer ou non un rôle à la Cour en cas de contentieux.

Les Etats ont préféré déterminer les compétences de la C.J.C.E. dans un protocole additionnel à la Convention afin de ne pas mettre en danger la signature de cette dernière. Ainsi le Protocole à la Convention d'Europol prévoit-il une formule qui autorise les Etats membres qui le veulent à ne pas reconnaître à la C.J.C.E. la compé-

([22]) Parlement européen, *Deuxième rapport sur Europol, Op. cit.*, p. 13.
([23]) *Agence Europe*, 1/12/95, p. 9.

tence d'interprétation de la Convention ([24]), ceci afin de remporter l'adhésion du Royaume-Uni. Le Protocole prévoit que chaque Etat membre peut accepter, par déclaration au moment de la signature ou ultérieurement, la compétence de la Cour de Justice pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de la Convention. Si l'Etat accepte la compétence de la C.J.C.E. il peut alors choisir entre deux formules. L'Etat membre peut décider que toute juridiction peut saisir la Cour d'une demande d'interprétation, ou bien il peut réserver cette saisine aux juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel en droit interne. La France ainsi que la Suède ont retenu cette dernière possibilité alors que l'Allemagne, l'Italie et la Belgique ont opté pour la première solution. Par la suite, la Présidence irlandaise de l'Union a suggéré qu'une telle solution soit également adoptée en ce qui concerne la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et la Convention sur l'emploi de l'informatique dans les domaines des douanes ([25]).

Les difficultés rencontrées lors des négociations tiennent aux conceptions différentes qu'ont les Etats européens en matière de forces de police. L'Allemagne est un Etat fédéral. L'instauration d'une police à un niveau européen ne lui fait donc pas peur. Par contre, la France et le Royaume-Uni étant des pays à tradition centralisatrice acceptent mal l'attribution de pouvoirs à une force policière au niveau européen. Ces différences d'approche ont conduit à des heurts comme l'illustre la réaction de Monsieur Kinkel, ministre allemand des Affaires étrangères. Il a, en effet, dénoncé « la mesquinerie » des Etats qui campent sur leurs positions nationales et insisté sur le fait que « quand les syndicats du crime utilisent les

([24]) Protocole arrêté lors du Conseil européen de Florence par un acte du Conseil du 23 juillet 1996 établissant le protocole 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, *J.O.C.E.*, n° C 299 du 9/10/96, p. 1.

([25]) Conseil de l'Union Européenne, Acte du 29 novembre 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés Européennes de la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, *J.O.C.E.*, n° C 151 du 20/05/97, pp. 1-3.

Conseil de l'Union Européenne, Acte du 29 novembre 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés Européennes de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes, *J.O.C.E.*, n° C 151 du 20/05/97, pp. 1-3.

autoroutes de l'information, le gendarme du village sur son vélo est toujours perdant » ([26]). La position allemande vis-à-vis d'Europol s'explique par différents facteurs d'après l'analyse de Monsieur Fijnaut ([27]). La situation géographique centrale de l'Allemagne au sein de l'Europe la rendrait plus vulnérable à la criminalité transfrontalière. De plus, elle aurait une tradition de police très professionnelle et ne supporterait pas l'amateurisme en ce domaine ce qui serait accentué par la tendance allemande de vouloir tout réguler.

La Convention Europol a néanmoins été signée par les quinze Etats de l'Union Européenne le 26 juillet 1995 à Bruxelles ([28]). Cette signature a fait suite à l'accord survenu lors du Conseil européen de Cannes des 26 et 27 juin 1995. La Convention n'est entrée en application que le 1er octobre 1998 une fois que tous les Etats signataires l'ont ratifiée selon leurs règles constitutionnelles. Jusqu'à cette date, c'était la structure provisoire de l'U.D.E. qui était compétente. Nous avons vu les problèmes qu'a soulevés la négociation de la Convention, penchons nous maintenant sur le résultat de ce compromis : le contenu de la Convention telle qu'approuvée par les Etats membres.

§ 2. – *Le contenu de la Convention Europol*

La Convention portant création de l'Office européen de police est un document d'une trentaine de pages qui est complété par un Protocole additionnel concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la C.J.C.E. de la Convention Europol. Pour présenter ce texte nous mettrons en avant l'organisation d'Europol (A), les missions de l'Office européen de police (B), les moyens techniques mis à sa disposition (C) et enfin le système de contrôle de son activité (D).

([26]) Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur Europol et la lutte contre les trafics de drogue*, par Masson (P.), enregistré à la Présidence le 15 mars 1995, n° 235, 137 p.

([27]) Fijnaut (C.), « Policing Western Europe : Interpol, Trevi and Europol », *Police studies*, vol. 15, n° 3, 1992, p. 103.

([28]) Conseil de l'Union Européenne, Acte du 26 juillet 1995 portant établissement de la Convention Europol, *J.O.C.E.*, n° 316 du 27/11/95, pp. 1-31.

A. – L'organisation d'Europol

Europol a la personnalité juridique ce qui lui permet d'acquérir et d'aliéner des biens ainsi que d'ester en justice ([29]). Comme nous l'avons vu, son siège est à La Haye aux Pays-Bas, Etat avec lequel il a conclu un accord de siège conformément à l'article 36 de la Convention.

L'organisation d'Europol rappelle celle d'Interpol. En effet, Europol dispose d'un certain nombre d'organes propres (1), il fait également appel à des officiers de liaison et des analystes basés à La Haye (2) et enfin il travaille avec le concours des unités nationales (3).

1. *Les organes d'Europol*

Europol est organisé autour d'un conseil d'administration (a), d'un directeur (b), d'un contrôleur financier et d'un comité budgétaire (c) ([30]). Nous remarquerons aussi le rôle important joué par les institutions communautaires.

a) Le conseil d'administration d'Europol

Le conseil d'administration est composé d'un représentant de chaque Etat membre qui dispose chacun d'une voix. La Commission de l'U.E. peut assister en tant qu'observateur aux réunions du conseil d'administration. La présidence de ce dernier est assurée par le représentant de l'Etat membre qui exerce la Présidence du Conseil. Le conseil d'administration d'Europol est le noyau dur de la structure mise en place, il prend les grandes décisions telles que l'élargissement des objectifs ou bien les décisions de gestion telles que la détermination du statut du personnel. Il prend ces décisions par un vote qui est la plupart du temps à l'unanimité ([31]). Il donne également son avis sur la nomination du directeur d'Europol ainsi que sur sa révocation.

([29]) article 26 de la Convention Europol.
([30]) article 27 de la Convention Europol.
([31]) article 28 de la Convention Europol.

b) Le directeur d'Europol

Europol a à sa tête un directeur qui est nommé à l'unanimité par le Conseil de l'Union Européenne sur avis du conseil d'administration. Il peut être révoqué par le Conseil de l'U.E. Il est donc placé sous son contrôle. Le directeur est nommé pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Il est assisté dans ses fonctions par deux directeurs adjoints qui peuvent également être révoqués par le Conseil de l'U.E. après avis du conseil d'administration. En plus de ses fonctions d'orientation de l'activité d'Europol, le directeur d'Europol est le représentant légal de l'organisation. Il est le chef hiérarchique des directeurs adjoints et des agents d'Europol. Il nomme et révoque, en effet, ces derniers ([32]). On peut considérer que le directeur d'Europol est placé sous l'entier contrôle du Conseil.

c) Les organes de contrôles financier et budgétaire

Un contrôleur financier est nommé à l'unanimité par le conseil d'administration. Il vérifie le paiement des dépenses et la perception des recettes. De son côté le comité budgétaire, qui est composé d'un représentant de chaque Etat membre, prépare les délibérations en matières budgétaire et financière. C'est le Conseil de l'U.E. qui arrête à l'unanimité le règlement financier. Enfin un comité de contrôle commun effectue le contrôle des comptes d'Europol. Ce dernier est composé de trois membres désignés par la Cour des comptes des Communautés européennes.

Il faut ajouter en ce qui concerne le personnel directement attaché à Europol qu'un Protocole à la Convention Europol a également été adopté concernant les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents ([33]). Etudions à présent le statut des officiers de liaison. Ces derniers travaillent à La Haye mais leur statut est déterminé par la législation de l'Etat dont ils ressortent.

([32]) article 30 de la Convention Europol.

([33]) Conseil de l'Union Européenne, Acte du 19 juin 1997 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., le protocole à la Convention Europol relatif aux privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, et ses directeurs adjoints et de ses agents, *J.O.C.E.*, n° C 221 du 19/07/97, pp. 1-3.

2. *Le personnel détaché à La Haye*

Le personnel détaché à La Haye est composé des officiers de liaison (a) et des analystes (b) qui ont des fonctions bien différentes.

a) Les officiers de liaison

Chaque unité nationale envoie au moins un officier de liaison à La Haye où se trouve le siège de l'unité centrale d'Europol. Le nombre d'officiers par Etat est déterminé à l'unanimité par le conseil d'administration ([34]). Y sont représentés non seulement les policiers mais également les gendarmes et les douaniers afin de tenir compte des susceptibilités organisationnelles nationales. Les officiers de liaison sont soumis au droit national de leur pays d'origine, le statut des officiers étant non harmonisé d'après l'article 5 de la Convention Europol. Ils disposent gratuitement des locaux d'Europol à La Haye mais tous les autres frais sont à la charge des administrations nationales.

Leur fonction principale est, d'après l'article 5 de la Convention Europol, « l'échange d'informations entre les unités nationales d'origine et Europol ». A cet effet, ils ont le droit de consulter les différents fichiers d'Europol selon des règles bien établies que nous étudierons plus tard. Monsieur Bigo les qualifie de « *go between* » ([35]). Ils n'ont, en effet, aucun pouvoir d'enquête mais sont là pour faciliter la circulation et l'orientation de l'information policière au niveau européen et ceci par l'intermédiaire des unités nationales.

b) Les analystes

Les analystes sont également directement rattachés à Europol mais avec des fonctions différentes. Ils ont pour mission d'apporter leur soutien aux officiers de liaison grâce à des analyses concernant certains types de criminalité transfrontalière. Ils ne doivent pas être spécialement des policiers, c'est l'Etat de détachement qui les choisit. La France n'envoie que des policiers alors que d'autres Etats adoptent une conception plus large en considérant que des profes-

([34]) Répartition actuelle : Allemagne : 6, France : 5, Pays-Bas : 4, Italie : 3, Espagne : 3, Belgique : 2, Autriche : 2, Danemark : 2, Finlande : 2, Suède : 2, Grèce : 2, Royaume-Uni : 2, Irlande : 1, Luxembourg : 1 et Portugal : 1 .

([35]) Bigo (D.), *Polices en réseaux, Op. cit.*, p. 35.

seurs d'université ou des criminologues peuvent fournir des réflexions précieuses.

A côté de ce personnel qui travaille au siège d'Europol, les unités nationales assurent la centralisation des informations destinées à Europol au niveau de chaque Etat membre.

3. *Les unités nationales dans les Etats membres*

Les unités nationales sont présentes dans chaque pays et sont les seuls organes de liaison entre Europol et les forces de police nationales. Dans son article 4, la Convention prévoit que les Etats membres doivent désigner une unité nationale qui est régie par le droit national. C'est plus ou moins l'équivalent des B.C.N. d'Interpol. Ces unités nationales sont chargées de transmettre les informations nécessaires à Europol et de servir ainsi d'interface entre les forces de police nationales, « les services compétents », et Europol. L'article 2 § 4 définit, en effet, « les services compétents » comme étant « tous les organismes publics existant dans les Etats membres, dans la mesure où ils sont compétents conformément à la législation nationale pour la prévention et la lutte contre la criminalité ». Il n'est, par exemple, pas impossible d'après la loi de certains Etats membres que les services secrets puissent être considérés comme des autorités compétentes au sens de la disposition. Est-ce que cela inclut douane, gendarmerie, service d'immigration ? C'est une question d'importance car, en tant que « services compétents » ils peuvent être tenus au courant des informations d'Europol par l'intermédiaire des unités nationales. Cela dépend donc des Etats, en France seule la police judiciaire est destinataire des informations. La détermination des unités nationales pose problème dans certains Etats comme en Allemagne où les *Länder* ont des compétences en matière de police.

Monsieur Bruggeman, coordinateur adjoint de l'U.D.E., considère qu'il faudrait centraliser les unités nationales d'Interpol de Schengen et d'Europol tout en gardant leur spécificité mais afin d'éviter les doublons ([36]). Le rapprochement avec les B.C.N. d'Interpol paraît pourtant illusoire étant donné le manque de concordance du

([36]) BRUGGEMAN (W.), « Europol : A Castle or a House of Cards ? », dans Pauly (A.), *De Schengen à Maastricht : voie royale et courses d'obstacles*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1996, p. 21.

champ d'application territorial de ces organisations et surtout leur nature différente : l'une, Interpol, est une organisation de policiers et l'autre, Europol, est une organisation qui trouve son origine dans une convention internationale ([37]). Par contre, en ce qui concerne Schengen, un rapprochement est prévu grâce à sa future intégration dans le cadre de l'Union Européenne. Le programme d'action relatif à la criminalité organisée préconise la création de point de contacts uniques. Le groupe d'experts a considéré qu'il serait « souhaitable que les points de contact existants, tels que les B.C.N. d'Interpol et les bureaux S.I.R.E.N.E. etc., soient rassemblés dans ce point de contact central » ([38]).

En guise de conclusion et avant de traiter les missions d'Europol, nous évoquerons ici les problèmes linguistiques que pose ce réseau d'échange d'informations. L'article 33 de la Convention prévoit que les langues de travail sont les langues officielles de l'Union Européenne et que les travaux de traduction sont assurés par le centre de traduction des institutions européennes. Tous les rapports sont donc traduits dans toutes les langues officielles. Pourtant dans la pratique, toutes les personnes travaillant à Europol doivent pouvoir parler l'Anglais, le Français et l'Allemand. Afin que des liens puissent se créer entre les personnes, il est, en effet, indispensable qu'elles puissent parler sans l'intermédiaire d'interprètes. Cela est surtout vrai en matière de police où il est parfois nécessaire d'avoir des réactions rapides. Le problème de la langue de stockage des données a été posé et l'Anglais a été retenu.

B. – Les missions d'Europol

Dans le cadre d'un champ de compétences bien délimité (1), Europol exerce deux fonctions principales : l'échange et l'analyse d'informations et une fonction subsidiaire : celle de centre de formation (2).

([37]) Heilmann (E.) & Gautier (Y.), *Europol et la coopération policière en Europe : actions et perspectives ouvertes par le traité sur l'Union Européenne*, Centre d'Etudes et de Recherche sur la Science de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, 1996, p. 24.

([38]) Conseil de l'Union européenne, Programme d'action relatif à la criminalité organisée adopté le 28 avril 1997, *J.O.C.E.*, n° C 251 du 15/08/97, p. 12.

1. *Le champ de compétences d'Europol*

Europol exerce ses attributions dans le cadre d'un champ de compétences bien déterminé. Ce champ de compétences est délimité de deux manières : par le caractère transfrontalier de l'infraction (a) et par une liste des domaines de compétence d'Europol (b).

a) Le caractère transfrontalier de l'infraction

Europol n'est compétent que lorsque le caractère transfrontalier de l'affaire implique son intervention. En effet, l'article 2 § 1 de la Convention énonce qu'Europol est compétent « ... pour autant que des indices concrets relèvent l'existence d'une structure ou d'une organisation criminelle et que deux Etats membres ou plus sont affectés par ces formes de criminalité d'une manière telle que, au vue de l'ampleur, de la gravité et des conséquences des infractions une action commune des Etats membres s'impose ». La qualification de « criminalité internationale » conditionne dès lors l'intervention d'Europol. Néanmoins Europol ne sera compétente que si cette forme de criminalité internationale fait partie de la liste des domaines de compétences qui figure dans la Convention Europol.

b) La liste des formes de criminalité relevant de la compétence d'Europol

Europol n'est compétent que dans certains domaines. L'article 2 § 2 de la Convention prévoit, en effet, qu'Europol a pour tâche de lutter et prévenir le trafic illicite de drogue, le trafic illicite de matières radioactives et nucléaires, la criminalité que constituent les filières d'immigration clandestine, la traite des êtres humains et le trafic illicite de véhicules. Ce champ de compétences correspond à celui de l'U.D.E. tel que élargi successivement en 1994 puis en 1995. Récemment le Conseil s'est mis d'accord sur la nécessité de compléter la liste des compétences par la formule « la traite des êtres humains comprend également les activités de production, de vente ou de distribution de matériel pornographique » ([39]).

Le dernier alinéa de cet article 2 § 2 prévoit néanmoins que le Conseil peut « décider de charger Europol de s'occuper d'autres

([39]) Lors du Conseil J.A.I. qui s'est tenu le 5/12/97 sous la présidence luxembourgeoise, Europe, n° 7115 du 6/12/97, p. 9.

formes de criminalité parmi celles qui sont énumérées à l'annexe ». Cette annexe comporte une liste assez longue de formes graves de criminalité internationale qui pourraient relever de la compétence d'Europol. Cette liste est subdivisée en trois parties : les atteintes à la vie, à l'intégrité physique et à la liberté ; les atteintes au patrimoine, aux biens publics ainsi que la fraude ; et enfin le commerce illégal et les atteintes à l'environnement. Le potentiel d'Europol est donc prometteur mais la décision d'extension des compétences doit être prise à l'unanimité selon la procédure prévue au titre IV du T.U.E. La procédure est dès lors lourde. Nous avons déjà mentionné le problème qu'a soulevé l'inclusion du terrorisme dans le champ de compétences d'Europol ainsi que la solution de compromis adoptée : selon l'article 2 § 2 point 2 « deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention », Europol traitera « des infractions commises dans le cadre des activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens ».

Les infractions connexes à un acte se trouvant dans le champ de compétences d'Europol relèvent également des compétences d'Europol. L'article 2 § 3 définit les infractions connexes comme étant les infractions commises, soit pour se procurer les moyens de perpétrer une infraction relevant de la compétence d'Europol, soit pour en faciliter ou en consommer l'exécution et soit pour assurer l'impunité des actes se trouvant dans le champ de compétences d'Europol.

La référence au caractère non opérationnel de l'activité d'Europol a disparu de la Convention mais cette dernière ne donne que des pouvoirs limités au personnel d'Europol. Dans le cadre de ce champ de compétences bien déterminé Europol fonctionne, en effet, comme une équipe chargée de l'échange et de l'analyse d'informations et de renseignements.

2. *Les fonctions d'Europol*

L'article 3 de la Convention énonce que Europol a d'abord pour fonction de faciliter l'échange d'informations entre les Etats membres (a), puis d'analyser un certain nombre d'informations et des renseignements (b). Elle a enfin une fonction subsidiaire de formation (c).

a) L'échange d'informations

Conformément à l'article 3 § 1, « Europol facilite l'échange d'informations entre les Etats membres, collecte, rassemble et analyse des renseignements, communique aux services compétents des Etats membres des informations qui les concernent et les informe des liens constatés entre des faits délictueux, facilite les enquêtes dans les Etats membres en transmettant aux unités nationales toutes les informations pertinentes à cet égard et enfin gère les recueils d'informations informatisés ». Cet échange d'informations passe par les contacts humains que les officiers de liaison peuvent avoir mais surtout par le canal des différentes banques de données d'Europol que nous étudierons plus bas. Cette circulation des informations criminelles permet aux analystes d'Europol d'effectuer leur travail.

b) L'analyse d'informations

Conformément à l'article 3 § 2, Europol a pour seconde fonction « d'approfondir les connaissances spécialisées qui sont utilisées dans le cadre des enquêtes par les services compétents des Etats membres, de dispenser des conseils pour ces enquêtes, de fournir des renseignements stratégiques pour faciliter et promouvoir l'utilisation efficace et rationnelle des ressources disponibles au niveau national pour les activités opérationnelles et enfin d'élaborer des rapports généraux sur l'état des travaux ». L'organisation souhaite, en effet, être le premier service de renseignements (« *intelligence* ») effectuant des analyses criminelles tant opérationnelles que stratégiques. L'analyse criminelle a été définie comme étant celle qui permet à l'analyste de déterminer qui fait quoi, à l'encontre de qui, en se focalisant sur des crimes contre les personnes et les biens ([40]). On peut distinguer deux types d'analyse criminelle : l'analyse opérationnelle et l'analyse stratégique. Les analyses criminelles opérationnelles sont orientées sur des affaires déterminées et tendent à la réalisation de décisions et d'actes concrets par des services déterminés. Les analyses criminelles stratégiques veulent donner une image des phénomènes criminels au niveau européen ([41]). Il y a, par

([40]) GEORGE (P.), « Analyse criminelle – Recherche d'une logique derrière la criminalité », *Politeia*, n° 1, 1996, pp. 19-25.

([41]) DE HERT (P.), « Les banques de données d'Europol », *Vigiles – Revue du Droit de Police*, n° 2, 1996, p. 37.

exemple, peu de pays européens qui sont en mesure de lier la notion de criminalité organisée à des chiffres ou à des informations concrètes, il en est de même en ce qui concerne l'ampleur de la criminalité transfrontalière. Europol devrait ainsi combler un vide et contribuer de la sorte à l'élaboration d'une stratégie européenne de lutte contre la criminalité à caractère transnational.

La dernière mission d'Europol est d'assurer la formation et la recherche en matière policière.

c) *La fonction de formation*

Conformément à l'article 3 § 3, Europol doit aider les Etats dans les domaines de la formation, de l'équipement, des méthodes de prévention de la criminalité ou de techniques policières. Il le fait de façon subsidiaire puisque l'article précise que c'est « en fonction des effectifs et des ressources dont il dispose ». Cette dernière mission s'inspire des autres modèles de polices fédérales qui ont des centres de formation policière. Le *FBI Institute* de Quantico a un rôle important d'unification des techniques policières de même que l'Académie d'Hiltrup en Allemagne.

En guise de conclusion, il faut noter l'absence de pouvoirs opérationnels attribués à Europol. Néanmoins la référence au caractère non opérationnel de son activité a disparu de la Convention alors qu'elle figurait dans l'accord ministériel du 2 juin 1993 concernant l'U.D.E. Les moyens d'action d'Europol se limitent dès lors à l'échange et l'analyse d'informations.

C. – Les moyens d'action d'Europol : ses fichiers d'informations

Bien que se limitant à l'échange d'informations, le système informatisé mis en place par la Convention Europol a un potentiel très important. En attendant de pouvoir évaluer l'efficacité de son utilisation il faut se limiter à l'analyse des textes pour connaître la teneur exacte de ce système (1) ainsi que les règles qui visent à encadrer son utilisation (2).

1. *Les différents fichiers*

Un dilemme qui préoccupe tous les services de renseignements est de savoir comment attirer un nombre aussi important que possible de données issues d'autant d'intéressés que possible sans leur en conférer dans tous les cas l'accès. Ce problème a été résolu dans le cadre du système d'informations d'Europol par la création de différents fichiers. Il existe, en effet, une couche extérieure d'informations comprenant des informations policières moins confidentielles, le système d'information (a), une couche intérieure d'informations auxquelles seul Europol a accès pour les analyses relatives aux opérations, les fichiers d'analyse (b), et enfin un système d'index qui permet aux utilisateurs du cercle externe d'être au courant des activités d'analyse au sein du cercle interne (c).

a) Le système d'information

Il s'agit d'une banque de données dont le contenu est restreint et fixé de manière précise. Grâce à celle-ci une unité nationale peut rapidement vérifier s'il existe des données relatives à une personne soit auprès d'Europol soit auprès d'un service de police d'un autre Etat membre. Nous verrons d'abord quel est son contenu (i) puis quelles sont les règles qui régissent son accès (ii).

i. *Le contenu du système est constitué d'informations relatives aux personnes et aux infractions*

– Conformément à l'article 8 § 1 de la Convention, les données relatives aux personnes sont de deux sortes. Elles sont soit relatives aux personnes qui, au regard du droit national de l'Etat membre concerné, sont soupçonnées d'avoir commis une infraction ou participé à une infraction relevant de la compétence d'Europol, ou qui ont été condamnées pour une telle infraction ; soit relatives aux personnes pour lesquelles certains faits graves justifient, au regard du droit national, la présomption qu'elles commettront des infractions relevant de la compétence d'Europol. Les informations concernant les personnes pouvant être inscrites dans le système sont explicitement énumérées dans le second paragraphe de l'article 8 : les noms, la date et le lieu de naissance, la nationalité, le sexe et le cas échéant des signes particuliers objectifs et inaltérables. Le système s'apparente donc à une sorte de casier judiciaire européen relatif

aux auteurs des infractions graves relevant de la compétence d'Europol. Il contient en outre des informations quant aux infractions en tant que telles.

– Des informations quant aux faits punissables, en relation avec les personnes ci-dessus mentionnées, peuvent également être stockées. Elles concernent principalement les infractions ou les faits reprochés, les moyens utilisés, les services traitants, la potentielle appartenance à une organisation criminelle et enfin les condamnations concernant les infractions qui relèvent de la compétence d'Europol. Les infractions connexes aux actes faisant partie de la compétence d'Europol peuvent également être mentionnées en tant qu'informations complémentaires.

ii. *L'accès au système d'information est fixé de manière précise dans la Convention*

Conformément à l'article 9 de la Convention, l'accès au système d'information est réservé aux unités nationales, aux officiers de liaison, aux directeur et directeurs adjoints ainsi qu'aux agents d'Europol dûment habilités. Les informations relatives aux personnes sont directement accessibles par les unités nationales alors que les informations relatives aux infractions ont un degré de confidentialité plus élevé. Les unités nationales ne pourront y avoir accès que par l'intermédiaire de leurs officiers de liaison ([42]). D'une manière générale, seule l'unité nationale qui a introduit les données est autorisée à les modifier, les rectifier ou les effacer. La transmission d'informations entre les unités nationales et les autorités compétentes des Etats membres est régie par le droit national.

Le système est complété par des fichiers d'analyse dont le contenu et l'accès sont également réglementés.

b) Les fichiers de travail à des fins d'analyse

Afin de réaliser ses objectifs, Europol peut créer et exploiter des fichiers de travail aux fins de l'analyse par « l'assemblage, le traitement ou l'utilisation de données dans le but d'appuyer l'enquête criminelle » d'après les termes de l'article 10 § 2. Les fichiers de travail

([42]) Sénat, *Rapport d'information sur la création d'un office européen de police et l'interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes d'un office européen de police*, fait par About (N.) au nom de la Commission des Affaires européennes, de la Défense et des forces armées, annexé au procès-verbal de la séance du 24 septembre 1997, n° 430, p. 12.

contiennent des données « douces » ([43]) plus confidentielles que celles figurant dans le système d'information. Les personnes qui peuvent figurer dans ces fichiers sont « les personnes visées à l'article 8 § 1, les personnes qui pourront être appelées à témoigner à l'occasion d'enquêtes portant sur les infractions considérées ou à l'occasion des poursuites pénales subséquentes, les personnes qui ont été victimes d'une des infractions considérées ou pour lesquelles il existe certains faits qui permettent de penser qu'elles pourront être les victimes d'une telle infraction, les personnes servant de contacts ou d'accompagnateurs ainsi que les personnes pouvant fournir des informations sur les infractions considérées ». Les fichiers stockent non seulement des données à caractère personnel mais aussi des données à caractère non personnel.

La mission d'analyse incombe à Europol et non aux unités nationales. La création et l'utilisation de tels fichiers de travail sont étroitement régulées. Chaque projet d'analyse entraîne la constitution d'un groupe d'analyse associant les analystes et autres agents Europol ainsi que les officiers de liaison des Etats membres à l'origine des informations ou concernés par l'analyse. Seuls les analystes associés à ce travail peuvent introduire et rechercher des données. Le travail d'analyse peut entraîner la création d'un fichier automatisé de données à caractère personnel, dans ce cas l'approbation du conseil d'administration est nécessaire. L'utilisation des analyses effectuées est également réglementée. Si l'analyse est de caractère général et de type stratégique tous les Etats membres par l'intermédiaire des officiers de liaison et des analystes sont associés aux résultats des travaux. Par contre, si l'analyse ne concerne qu'un certain nombre d'Etats et si en plus elle a un caractère opérationnel seuls les représentants des Etats membres concernés ou ceux en ayant réellement besoin peuvent y avoir accès.

c) Le système d'index

Il renferme des informations stockées dans les fichiers de travail à des fins d'analyse. Son accès est plus large que dans le cas des fichiers de travail. Il peut être consulté par le directeur, le directeur adjoint et les officiers de liaison. Il permet d'informer l'officier de liaison qui l'utilise que des fichiers de travail contiennent des infor-

([43]) Distinction *soft* et *hard data* en Anglais.

mations concernant son Etat d'origine. L'article 11 § 1 précise, en effet, que « l'accès par des officiers de liaison est défini de telle sorte qu'il permette de déterminer si une information est stockée ou non, mais de manière à exclure tout recoupement ou déduction quant au contenu des fichiers ». Si des informations stockées dans les fichiers de travail sont susceptibles d'intéresser un officier de liaison, il peut par le biais d'une procédure déterminée demander à être impliqué dans le projet d'analyse en question ([44]).

Cette architecture du système permet de respecter les exigences de confidentialité en fonction du degré de sensibilité des informations concernées. La Convention prévoit d'une manière générale, dans son article 4, qu'une unité peut refuser de communiquer des informations à Europol pour trois motifs : les intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité, le bon déroulement d'une enquête et la sécurité des personnes et enfin la protection des activités de renseignements en matière de sécurité de l'Etat ([45]).

La nature des données utilisées à La Haye explique en grande partie que leur exploitation fasse l'objet d'un niveau de protection particulier.

2. *Les garanties prévues par la Convention*

La protection des données ainsi que des droits des personnes est garantie par des règles bien définies dans la Convention (a) et par l'instauration d'autorités de contrôle compétentes pour faire appliquer ces dites règles (b).

a) Les dispositions relatives à la protection des données

L'article 14 prévoit que chaque Etat prend, au plus tard pour la date d'entrée en vigueur de la Convention, les mesures de droit interne nécessaires pour garantir un niveau de protection des données « correspondant au moins à celui qui résulte de l'application

([44]) DE HERT (P.), « Les banques de données d'Europol », *Vigiles – Revue du Droit de Police*, n° 2, 1996, pp. 36-44.

([45]) Sénat, *Rapport d'information sur la création d'un office européen de police et l'interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes d'un office européen de police, Op. cit.*, p. 12.

des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981, et tient compte à cet égard 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 ». Europol s'engage de son côté à respecter ces deux textes lors de la collecte, du traitement et de l'utilisation de données à caractère personnel.

La Convention prévoit également les règles d'utilisation des données à caractère personnel, de transmission des données à des Etats et instances tierces et reconnaît à la personne fichée un droit d'accès, un droit de rectification et un droit d'effacement des données. La personne désireuse d'accéder aux données la concernant ou de les faire vérifier doit s'adresser à l'autorité nationale compétente chargée de saisir Europol. La Convention fixe, en outre, des délais pour la conservation et l'effacement des données ainsi que des prescriptions concernant la sécurité des dossiers ([46]). La Convention prévoit les moyens pour faire respecter ces dispositions en désignant les autorités de contrôle.

b) Les autorités de contrôle

Chaque Etat membre est tenu de désigner une autorité de contrôle nationale indépendante chargée de vérifier que l'introduction, la consultation ainsi que la transmission à Europol de données à caractère personnel par cet Etat sont licites et que les droits des personnes ne sont pas lésés. Les autorités de contrôle nationales ont dès lors accès à certaines parties des systèmes d'information d'Europol.

Il est également prévu l'institution d'une autorité de contrôle commune qui est chargée « de 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 » conformément à l'article 21 § 1. L'autorité de contrôle est composée au maximum de deux membres, éventuellement assistés de deux suppléants, de chacune des autorités de contrôle nationales, offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant les capacités requises. Chaque délégation dispose d'une voix délibératrice.

([46]) article 21 de la Convention Europol.

Le système de protection des données est très similaire à celui instauré dans le cadre du S.I.S. La particularité du système d'Europol est le fait que ce n'est pas seulement un système d'information mais également un système de renseignement (« *intelligence* ») grâce à la création des fichiers d'analyse. Le contrôle de l'activité d'Europol est donc d'une plus grande importance.

D. – Le système de contrôle de l'activité d'Europol

Le contrôle a trois facettes que nous étudierons successivement : les contrôles parlementaire (1), juridictionnel (2) et financier (3).

1. *Le contrôle parlementaire*

La Convention étant fondée sur le troisième pilier du T.U.E., les reproches émis à propos de ce dernier valent ici. Ceux-ci sont d'autant plus importants étant donné l'objet de cette convention. Le contrôle parlementaire équivaut au contrôle du peuple. Au niveau européen il passe par le contrôle du Parlement européen qui représente les citoyens européens (1) et par celui des Parlements nationaux qui représentent les citoyens des différents Etats (2).

a) Le contrôle démocratique par le Parlement européen

Les dispositions du troisième pilier s'appliquent en matière de coopération policière. Ainsi, conformément à l'article K.6 § 1, le Parlement européen est-il informé régulièrement des travaux menés dans le domaine relevant du Titre VI. De plus, le paragraphe 2 de ce même article précise que « la Présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects de l'activité dans les domaines visés par le présent titre et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération ». Il s'agit d'une consultation qui ne lie pas et elle n'est pas systématique. Nous avons déjà montré les limites des dispositions du T.U.E. en la matière. Le Parlement européen considère ainsi qu'il « n'a ni été informé de manière adéquate sur le déroulement des négociations, ni été consulté préalablement à la décision du Conseil européen de Cannes » ([47]).

([47]) Parlement européen, *Deuxième rapport sur Europol, Op. cit.*, p. 15.

La Convention Europol accorde un rôle également limité au Parlement européen. L'article 34 est, en effet, consacré à la procédure d'information du Parlement européen. Il prévoit la consultation de ce dernier dans deux cas : lors d'un rapport annuel sur les travaux menés par Europol d'une part, et lors d'éventuelles modifications de la Convention, d'autre part. Ce dispositif a été considéré comme insuffisant par le Parlement européen car il ne lui accorde qu'un droit d'information *a posteriori* et non un droit de consultation *a priori*.

b) Le contrôle démocratique par les Parlements nationaux

Le contrôle démocratique passe également par l'association des Parlements nationaux. Les parlementaires exercent leur contrôle en questionnant et en influençant les ministres nationaux qui se réunissent en Conseil au niveau européen. Ils exercent également leur contrôle au moment de la ratification des conventions internationales. Nous avons vu que l'Assemblée nationale française considère que dans les domaines du troisième pilier les Parlements nationaux devraient être plus activement impliqués ([48]). L'Assemblée suggère donc la création d'un Sénat européen réunissant les instances parlementaires des différents Etats membres, Sénat qui assurerait le contrôle démocratique aux côtés du Parlement européen. Cette proposition a d'ailleurs été étudiée dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

En ce qui concerne la Convention Europol, l'article 2 a également été critiqué ([49]). Comme nous l'avons vu, ce dernier permet au Conseil d'étendre le champ de compétences d'Europol aux formes de criminalité énumérées à l'annexe. Il peut le faire en statuant à l'unanimité. La consultation des Parlements nationaux n'y est pas mentionnée. Ainsi, par cette procédure le Conseil pourrait-il modifier substantiellement le contenu de la Convention sans la moindre intervention des Parlements nationaux.

([48]) Assemblée nationale, *Rapport déposé par la délégation pour l'Union Européenne sur Europol et la lutte contre les trafics de drogue, Op. cit.*, p. 53.

([49]) Commission permanente d'experts néerlandais en matière de droit international pénal, des étrangers et des réfugiés, « Commentaire du projet de Convention Europol », dans Rapport de l'Assemblée nationale sur *Europol et la lutte contre les trafics de drogue, Op. cit.*, p. 80.

2. *Le contrôle juridictionnel*

Nous avons vu que le problème de l'attribution de juridiction à la C.J.C.E. a été un des points de discorde entre les pays signataires de la Convention et que cela a longtemps bloqué la signature de cette dernière. Les Etats membres, conformément à l'avis du Parlement européen ([50]), avaient néanmoins décidé de signer cette convention alors même que le différend concernant la compétence de la C.J.C.E. n'était pas réglé. Ainsi, un mois après le Conseil européen de Cannes, les Etats membres de l'Union Européenne ont-ils signé la Convention Europol en laissant en suspens le problème du contrôle juridictionnel. Il existe deux facettes au contrôle par la C.J.C.E. : d'une part, le règlement des différends entre les agents et Europol qui n'a pas posé de problème et d'autre part, l'interprétation par le biais de la question préjudicielle des dispositions de la Convention qui elle a soulevé de nombreux problèmes.

Les Etats s'étaient, en effet, mis d'accord sur un compromis concernant le règlement des différends. L'article 40 de la Convention prévoit donc que les différends entre les Etats membres concernant l'interprétation de la Convention seront dans un premier temps examinés par le Conseil selon les procédures du Titre VI. Après six mois, si une solution n'a pas été trouvée, les Etats « s'engagent, par voie d'accord, sur les modalités selon lesquelles le différend en question sera réglé ». Le problème de l'interprétation par la C.J.C.E. de la Convention Europol a été repoussé à plus tard.

Le Conseil européen de Florence en juin 1996 a arrêté le contenu du Protocole relatif à l'interprétation par la C.J.C.E., Protocole annexé à la Convention Europol ([51]). Celui-ci est un compromis qui comporte une formule autorisant les Etats membres qui le veulent à ne pas reconnaître la compétence d'interprétation à titre préjudiciel à la Cour. Ils peuvent le faire au moment de la signature du protocole ou à tout autre moment ultérieur. Il permet également aux Etats membres qui ont accepté la compétence de la C.J.C.E. de choisir entre deux possibilités lorsqu'ils font une telle déclaration. Ils peuvent soit indiquer que toute juridiction a la faculté de saisir

([50]) Parlement européen, *Deuxième rapport Europol, Op. cit.*, p. 14.

([51]) Acte du Conseil du 23 juillet 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, le protocole 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, *J.O.C.E.*, n° C 299 du 9/10/96, p. 1.

la C.J.C.E. d'un recours préjudiciel en interprétation ou bien qu'uniquement les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours peuvent le faire. Dans les faits, seul le Royaume-Uni a utilisé pour l'instant cette possibilité de renoncer à la compétence d'interprétation de la C.J.C.E., ses quatorze partenaires voulant accorder cette compétence à la C.J.C.E. On voit là poindre encore une Europe à plusieurs vitesses comme c'était déjà le cas en matière sociale pour le Royaume-Uni et le Danemark.

3. *Le contrôle financier*

Europol a un budget propre ([52]). Le directeur d'Europol doit faire admettre ses plans de développement auprès du conseil d'administration. Le plan financier est alors soumis au Conseil de l'U.E. qui arrête le budget à l'unanimité. Le budget d'Europol est constitué de contributions nationales calculées en fonction du Produit National Brut de chaque Etat. Le directeur doit donc convaincre en priorité ses plus gros contributeurs nets que sont l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie. Le contrôle est effectué par le comité commun, organe composé de trois membres désignés par la Cour des comptes ([53]).

Nous pouvons néanmoins procéder à une évaluation de cette Convention. Un grand pas en avant a été fait. Les bases d'une future police intégrée sont maintenant posées : un siège a été déterminé, un bâtiment attribué, une administration en partie constituée et une coutume est sur le point de naître. Les limites à cette avancée sont pourtant importantes. Les contrôles démocratique et juridictionnel de l'activité d'Europol sont inadéquats. Cette insuffisance est acceptable tant qu'Europol n'a pas de pouvoirs opérationnels. Si le Traité d'Amsterdam ne franchit pas cette étape essentielle, il n'en reste pas moins qu'il constitue une avancée vers l'inéluctable intégration policière.

§ 3. – *Europol et le Traité d'Amsterdam*

Le nouvel article 30 § 2, tel que modifié par le Traité d'Amsterdam, prévoit en effet que la coopération policière par l'intermédiaire

([52]) article 35.
([53]) article 36.

d'Europol sera améliorée grâce à un certain nombre de nouveaux moyens d'action à la disposition des agents d'Europol. Cet alinéa est subdivisé en quatre tirets que nous étudierons successivement (A) avant de réfléchir à la portée des ces dispositions (B).

A. – Les dispositions de l'article 30 § 2 du Traité d'Amsterdam

Il est d'abord prévu, qu'Europol pourra être chargé de la coordination d'enquêtes menées par les autorités compétentes des Etats membres. L'avancée indéniable est que le texte énonce que ceci inclut les « actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui ». Cela veut dire qu'Europol pourra organiser l'action d'équipes d'enquête constituées de policiers d'Etats membres différents. C'est déjà là une innovation. La possibilité offerte à des représentants d'Europol d'être présents sur le terrain l'est également même si ces derniers n'auront aucun pouvoir opérationnel et ne seront admis sur le terrain qu'à titre de support.

Le deuxième moyen d'action nouveau est la possibilité offerte à Europol d'effectuer des demandes d'enquêtes dans des affaires précises. L'article 30 § 2 b) énonce, en effet, que le Conseil « arrête des mesures destinées à permettre à Europol de demander aux autorités compétentes de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises ». Ce pouvoir d'initiative attribué à Europol est également une prémisse de l'intégration policière. Soit. Europol ne pourra entreprendre lui-même des poursuites mais il disposera d'un pouvoir d'orientation qui sera sûrement d'une grande utilité étant donné les informations dont il aura connaissance grâce à son système d'information. Le pouvoir d'orientation d'Europol sera renforcé par le fait qu'il pourra également « développer des compétences spécialisées pouvant être mises à la disposition des Etats membres pour les aider dans des enquêtes sur la criminalité organisée ».

Le troisième tiret prévoit que le Conseil « favorise l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée et travaillant en étroite collaboration avec Europol ». Cette disposition tend à remédier aux insuffisances des rapports entre les magistrats et policiers au niveau européen qui

nuit à la lutte efficace contre la criminalité à caractère transnational. On note ici l'importance accordée par les Etats à la lutte contre la criminalité organisée qui est spécifiquement visée. Elle englobe, en effet, toutes les formes de criminalité et constitue une menace pour l'ordre public européen.

Enfin, il est également prévu que le Conseil doit instaurer par l'intermédiaire d'Europol « un réseau de recherche, de documentation et de statistiques sur la criminalité transfrontalière ». Ce réseau devrait ainsi compléter le système d'information d'Europol qui comporte déjà, comme nous l'avons vu précédemment, des fichiers d'information et d'analyse.

Pour mieux comprendre l'intérêt de ces dispositions il faut étudier maintenant leur portée.

B. – La portée de l'article 30 § 2 du Traité d'Amsterdam

Rappelons d'abord que le Traité de Maastricht, qui pour la première fois faisait allusion à un Office européen de police, ne comportait aucune disposition concernant les moyens d'action et les pouvoirs de ce dernier. La création d'Europol devait donc être le résultat d'une Convention adoptée ultérieurement par les Etats membres dans le cadre du troisième pilier. Le Traité d'Amsterdam, ne se contente plus de prévoir la création d'un tel Office mais détermine également son champ d'action. C'est donc une consécration officielle qui doit être accueillie avec enthousiasme. Le deuxième point positif est la fixation par le traité lui-même d'un délai d'application de ces dispositions. Il est en effet prévu que le Conseil doit prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces nouveaux moyens d'action dans un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

Il faut néanmoins noter la méfiance des négociateurs à l'égard d'Europol. Cette méfiance peut être illustrée par la place prépondérante donnée aux « autorités compétentes » des Etats membres. Ces dernières, qui sont les autorités de police au sens large, sont le point de passage de toutes les actions menées par Europol ([54]). Une coopé-

([54]) LABAYLE (H.), « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1998, pp. 813-882.

ration efficace entre les polices nationales et Europol est donc indispensable.

Pourtant nous considérons que l'intégration policière dans le cadre de l'Union Européenne est sur la bonne voie. D'après Monsieur Bruggeman, coordinateur adjoint de l'U.D.E., Europol tel que prévu par le Traité d'Amsterdam constitue le « summum de la coopération », la dernière étape vers l'intégration. Deux des nouveaux pouvoirs attribués à Europol méritent, en effet, d'être soulignés. La possibilité pour Europol d'intervenir dans le cadre d'actions opérationnelles est révélatrice de la dynamique voulue par les négociateurs. Même si ce pouvoir est limité, puisque les agents d'Europol ne seront présents sur le terrain qu'à titre de support, il n'en reste pas moins que la voie qui mène vers l'attribution de réels pouvoirs opérationnels à Europol est ouverte. De plus, le droit d'initiative reconnu à Europol constitue également une étape vers l'intégration. Une police intégrée devra, en effet, disposer pleinement de ces deux moyens d'action : la possibilité de « descendre sur le terrain » tout en disposant de pouvoirs de coercition d'une part, et la possibilité de prendre l'initiative des poursuites de manière autonome, d'autre part.

L'attribution de tels pouvoirs à Europol constituera la dernière phase du processus qui mène de la coopération à l'intégration policière dans le cadre de l'Union Européenne. Alors même que cette étape n'est pas prévisible à court terme, nous considérons qu'il est d'ores et déjà indispensable de se pencher sur les conditions et les modalités d'une telle intégration. Nous allons donc voir dans un second chapitre de quelle manière l'intégration policière en Europe est imaginable.

CHAPITRE II

L'INTÉGRATION POLICIÈRE FINALISÉE

L'intégration d'Europol implique l'attribution de pouvoirs opérationnels à cette nouvelle force de police au niveau européen. Nous avons vu que les insuffisances de la coopération pure et simple ont amené les Etats européens à la création d'Europol. Or nous avons vu également qu'Europol, tel que prévu par les traités et par la Convention portant création de l'Office européen de police, ne fait qu'améliorer la dite coopération. L'étape décisive qui mène à l'intégration formelle grâce à l'attribution de pouvoirs opérationnels à Europol n'a pas été franchie. Les nécessités de l'intégration méritent ici quelques développements (Section I). Les modalités de l'intégration seront alors envisagées en étudiant plus en détails l'organisation et le fonctionnement d'une éventuelle police européenne intégrée (Section II). Nous ne négligerons pas de souligner les obstacles à une telle intégration (Section III).

Section Ire. – Les nécessités de l'intégration policière

La police doit faire face à un dilemme inhérent à ses missions. Elle doit constamment maintenir l'équilibre entre efficacité et légitimité ([1]). L'efficacité de l'action policière ne peut être qu'améliorée par l'intégration policière (§ 1). De même, les contacts policiers informels développés dans le cadre de l'Union Européenne ne peuvent être légitimés que par une telle intégration (§ 2).

§ 1er. – *L'efficacité*

L'ampleur de la criminalité transfrontalière impose une lutte organisée à l'échelle européenne. Or nous avons vu les limites de

([1]) Anderson (M.) et al., *Policing the European Union*, London, Clarendon, 1995, pp. 270 et s.

l'efficacité de la coopération intergouvernementale en matière de police. L'intégration semble être le seul moyen de garantir l'efficacité de cette lutte contre la criminalité internationale (A). Nous nous servirons des exemples de polices fédérales pour soutenir notre propos (B).

A. – La criminalité transfrontalière ne peut être combattue que par une police européenne avec des pouvoirs opérationnels

La première étape dans cette démonstration est d'évaluer l'efficacité de la coopération dans la lutte contre la criminalité transnationale. Il n'existe malheureusement pas d'étude scientifique évaluant l'efficacité de la coopération. La définition des critères de l'efficacité de l'action policière est une tâche difficile. A ceci il faut ajouter que, comme nous l'avons montré dans la première partie, l'appréciation du niveau de la criminalité transfrontalière est toujours approximative. Nous ne pouvons dès lors évaluer l'efficacité de la coopération que par des raisonnements théoriques. Or les dysfonctionnements de la coopération relevés précédemment nous incitent à penser que l'intégration ne peut être que plus efficace dans la lutte contre la criminalité internationale.

La deuxième étape de la réflexion est de se demander quel est l'avantage de l'intégration par rapport à la coopération en ce qui concerne l'efficacité. Certains auteurs nient cet atout de l'intégration. D'après les termes de Monsieur Bigo, « on agrégerait toujours plus de pays dans une 'communauté de sécurité', on évoluerait du transnational des réseaux à l'organisation transnationale de police, et ceci permettrait plus d'efficacité contre le crime [...]. Ce raisonnement simple et élégant n'a qu'un défaut : il est erroné » ([2]). D'après lui, l'efficacité de l'action policière en Europe passe par la mise en réseaux des différentes forces de police, par une « solidarité du métier au de-là des frontières » et il affirme que « ce sont les concurrences entre les différents organismes, bien plus que la centralisation, qui amèneront à mettre les polices européennes en réseaux ». D'autres auteurs, comme Monsieur Fode, utilisent comme exemple l'expérience de l'Union Nordique qui a réussi à instaurer une coopé-

([2]) Bigo (D.), *Police en réseaux – L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po., 1996, p. 327.

ration efficace sans police supranationale ([3]). Conformément à l'Accord de 1957, le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède et l'Islande ont aboli les contrôles de passeports à leurs frontières communes. Cet Accord a été suivi par l'Accord de 1962 instaurant l'Union Nordique qui traite des problèmes de coopérations judiciaire et policière. Grâce à leur affinité linguistique, culturelle et historique ces Etats ont pu rapidement instaurer un modèle efficace de coopération policière basée sur la confiance et la reconnaissance mutuelles ([4]). On peut également citer Monsieur Veness qui voit dans la création d'une police européenne une simple augmentation de la bureaucratie qui rendrait de ce fait l'action policière moins efficace ([5]).

Il existe pourtant un certain nombre d'arguments prônant l'efficacité d'une police intégrée. La concurrence des différents cadres de coopération policière nuit à l'efficacité de la lutte contre la criminalité internationale. Les lenteurs de l'intergouvernemental, qui sont dues à l'utilisation de conventions et à la nécessité de décider à l'unanimité, ne permettent pas des réponses rapides. La centralisation remédierait en partie à ces problèmes ([6]). D'après Monsieur Gassin, la création d'Europol « mettra en contact direct et permanent les agents de police de deux pays ou plus, leur permettra d'agir de concert avec l'ensemble des renseignements détenus par chacun d'eux, décuplant ainsi leur possibilité d'action et offrant la possibilité d'une résolution commune des affaires qu'ils traitent » ([7]). Néanmoins l'efficacité ne sera assurée que si les compétences et pouvoirs de cette police sont clairement définis, ce que nous étudierons plus loin.

([3]) FODE (H.), « Cooperation on Law Enforcement, Criminal Justice and Legislation in Europe », dans SCHERMERS (H.G.) et al., *Free Movement of Persons in Europe – Legal Problems and Experiences*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 61-69.

([4]) FODE (H.), « Cooperation on Law Enforcement, Criminal Justice and Legislation in Europe – Nordic Experience », dans SCHERMERS et al., *Free Movement of Persons in Europe – Legal Problems and Experiences*, La Haye, Martinus Nijhoff Pub., 1993, pp. 61-69.

([5]) VENESS (D.), « New Forms of Organized Crime in Europe – Opportunities and Risks of a Euro-Police-Force », in *Documentation of the 9th International Conference on « Democracy challenged and put to the test – The problem of combatting terrorism, Drugs and organised crime »*, Münich, Hans Seidel Foundation, 1993, pp. 167-181.

([6]) SMOLEN (Z.), « A Global Police Service is the Inevitable Consequence of Rising International Crime : Discuss », *The Police Journal*, January 1995, pp. 7-17.

([7]) GASSIN (R.) & SABATIER (M.), « Criminalité organisée, ordre social et coopération policière européenne », Colloque organisé par l'Institut de Sciences Pénales et de Criminologie, *Criminalité organisée et ordre dans la société*, Aix-en-Provence, 5, 6 et 7 juin 1996, Presses universitaires d'Aix-Marseilles, 1997, p. 265.

Afin de soutenir la thèse de l'efficacité de l'intégration nous allons maintenant nous référer aux modèles des polices fédérales existantes.

B. – Les exemples de polices fédérales

L'Allemagne, l'Autriche, le Canada, les Etats-Unis ou encore la Suisse ont des polices fédérales. Il est difficile d'évaluer leur efficacité mais nous les étudierons néanmoins à titre d'exemples. Nous exclurons l'étude de la police suisse étant donné la superficie de ce pays qui rend la comparaison avec l'U.E. sans intérêt. Nous exclurons également celle de la police autrichienne pour les mêmes raisons. Nous étudierons donc successivement le cas du F.B.I. (1), du B.K.A. ([8]) (2) et de la police fédérale canadienne (3).

1. *Le F.B.I.*

Les Etats-Unis sont une fédération dans laquelle la compétence de police appartient en principe aux Etats fédérés qui ont leur propre code pénal. La Fédération a néanmoins un pouvoir de police subsidiaire. Le *Federal Bureau of Investigation* est un des services de police fédérale, l'autre bureau d'importance au niveau fédéral étant le D.E.A. (*Drug Enforcement Administration*) qui est spécialisé dans la lutte contre la drogue. Le F.B.I. est issu d'un organisme créé en 1908, *Bureau of Investigation*. Il a été refondu en 1924 par Edgard Hoover et est connu sous le nom de F.B.I. depuis 1935. Ce n'est donc que plus de cent ans après la création de l'Union qu'une police fédérale a été créée. Le F.B.I. relève du ministère de la Justice, *Attorney General*, et son siège est à Washington. Il est composé de dix mille agents spéciaux et a un budget annuel de plus de deux milliards de dollars ([9]) ! Nous étudierons d'abord ses missions (a) puis son organisation (b) afin de voir si le F.B.I. pourrait servir de modèle pour une future police européenne.

([8]) Schweppe (R.), *F.B.I. und B.K.A. – Ein Vergleich von Organisation und Kompetenzen*, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1974, 110 p.

([9]) Office of Public and Congressional Affairs, *F.B.I. Facts and Figures*, March 1996, p. 33.

a) Les compétences du F.B.I.

Le F.B.I. est d'abord compétent en matière d'enquêtes relatives à la violation des lois fédérales lorsqu'elles ne sont pas spécifiquement attribuées à un autre service ([10]). La deuxième grande mission du F.B.I. est de protéger les Etats-Unis contre la subversion intérieure et le contre-espionnage. Il peut dans ce domaine concurrencer le C.I.A. (*Central Intelligence Agency*) qui s'occupe du renseignement à l'étranger et qui relève des services de la Présidence. La troisième mission du F.B.I. est d'assister les autres forces de police au niveau fédéral, national ou local. A cette fin, il offre des services d'identification, de formation, de médecine légale au personnel des différentes agences policières. Il assure ainsi un rôle de supervision. Le F.B.I. est également un centre de formation. L'Académie du F.B.I., *F.B.I. National Academy*, est située à Quantico, à soixante kilomètres au Sud de Washington. Cette Académie a été créée en 1935 pour mieux former certains agents des polices locales afin qu'ils puissent communiquer ce qu'ils y avaient appris avec leurs collègues. L'Académie met maintenant l'accent sur l'échange d'officiers de différents pays. Les agents suivant une formation à Quantico sont ainsi confrontés à leurs collègues étrangers et apprennent beaucoup grâce à cet échange d'expériences ([11]).

Le F.B.I. a, en effet, développé ses activités à répercussion internationale. Déjà depuis la première guerre mondiale, le F.B.I. est compétent en matière d'espionnage. Dans les années quatre-vingts, son rôle international a été étendu. En 1982, le F.B.I. a reçu juridiction avec le D.E.A. (*Drug Enforcement Agency*) pour les enquêtes relatives à la drogue ce qui l'a propulsé sur la scène internationale. D'autre part, en 1984, le *Crime Control Act* lui a donné une compétence extra-territoriale pour enquêter dans les cas de terrorisme international où des Américains sont pris en otages ([12]). Enfin en 1986, les responsabilités internationales du F.B.I. ont été étendues par l'attribution de compétences concernant les meurtres ou violences physiques perpétués contre des Américains à l'étranger dans

([10]) CEDRAS (J.), *La Justice pénale aux Etats-Unis*, Paris, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseilles, 1990, p. 85.

([11]) DUNPHY (F.R.) & SUTTON (J.B.), « The International Law Enforcement Officer and the F.B.I. National Academy », *The Police Journal*, october 1991, pp. 345-355.

([12]) DOMIN (D.), « The F.B.I. – An Update on its Activities with International Focus », *European Police Seminar*, November 1991, p. 10.

le cadre d'un acte terroriste ([13]). Le F.B.I. doit, à cet effet, demander préalablement l'autorisation d'intervention au pays d'accueil. Le F.B.I. a effectué des modifications d'ordre structurel pour pouvoir assumer ces nouvelles responsabilités.

b) L'organisation du F.B.I.

Le F.B.I. est une organisation à différents niveaux. Au siège du F.B.I., à Washington, le directeur, à l'aide d'un assistant, supervise les neuf divisions spécialisées ([14]). Il existe également trois départements travaillant sur l'organisation interne du Bureau ([15]). Cette structure centrale fournit direction et support administratif à cinquante six « *Field Offices* ». Ces « *Field Offices* » sont des bureaux de représentation sur le terrain et sont répartis sur tout le territoire américain. Cinquante-cinq de ces bureaux se situent dans des villes américaines et un est à Porto Rico ([16]). A l'intérieur de chaque représentation, il y a un certain nombre de « *Resident Agencies* » qui sont des offices satellites du F.B.I. Il y en a en tout approximativement quatre cents. Grâce à ce réseau d'offices et de bureaux, le F.B.I. est présent sur toute l'Amérique ([17]).

Les compétences opérationnelles du F.B.I. sont exercées au niveau local, c'est-à-dire au niveau des *Field Offices* et des *Resident Agencies*. Prenons l'exemple de la région de San Francisco en Californie. Il y a un *Field Office* à San Francisco qui est subdivisé en huit *Resident Agencies*. Les enquêtes s'effectuent d'abord au niveau le plus restreint, c'est-à-dire au niveau des *Resident Agencies* ([18]). San Jose, une des *Resident Agencies* de San Francisco, est constituée de quarante cinq agents du F.B.I. qui travaillent sur des investigations relatives au crime organisé, au trafic de drogue, aux crimes violents ou encore à la criminalité informatique. L'échange d'informations se fait par l'intermédiaire du réseau informatique centralisé

([13]) *Diplomatic Security and Anti-Terrorism Act of 1986.*

([14]) Division de l'information sur la justice criminelle, division de la formation, division du personnel et des ressources d'information, division de la sécurité nationale, division de l'investigation criminelle, division du laboratoire, division des finances et division de l'inspection.

([15]) Cf. organigramme, Office of Public and Congressional Affairs, *F.B.I. Facts and Figures*, March 1996, p. 3.

([16]) Cf. plan de répartition, Office of Public and Congressional Affairs, *F.B.I. Facts and Figures*, March 1996, p. 4.

([17]) KESSLER (R.), *The F.B.I. – Inside the World's Most Powerful Law Enforcement Agency*, New York, Pocket Books, 1993, 492 p.

([18]) Entretien avec l'agent du F.B.I. Robert Mac Manomy de la *Resident Agency* de San Jose.

à Washington qui permet aux agents locaux d'identifier des suspects ([19]) et d'obtenir les empruntes digitales des personnes ayant une histoire judiciaire ([20]).

La coopération entre les différents services de police se fait par la mise en place de *Task Forces* ([21]) dans un domaine déterminé. Ainsi les forces de police locales, les agents du F.B.I., ceux de la D.E.A. (*Drug Enforcement Administration*) ou encore ceux du *Bureau of Alcohol, Tabacco and Firearms* mettent-ils en commun leurs informations et leur personnel pour lutter contre une forme déterminée de criminalité.

A l'extérieur des Etats-Unis, le F.B.I. est également bien implanté grâce à ses attachés légaux (*Legal Attachés*). Cette fonction a été créée lors de la première guerre mondiale et a été développée au fil des années. Il y a maintenant des attachés légaux dans vingt deux pays du monde ([22]). Ils sont basés à l'Ambassade des Etats-Unis du pays auprès duquel ils sont accrédités. En 1986, le F.B.I. a créé l'Office de liaison et des affaires internationales ([23]) qui coordonne les efforts internationaux du F.B.I. Il répond ainsi aux demandes d'assistance venues de l'étranger et coordonne l'activité des attachés légaux à travers le monde. Ces attachés légaux ressemblent aux officiers de liaison des Etats européens dispersés dans les différents Etats du monde. En Europe, cette pratique n'est pas aussi officielle qu'elle ne l'est dans le cadre du F.B.I.

La concurrence entre les différents niveaux de police a souvent été mise en avant. Néanmoins nous considérons que le F.B.I. peut servir de modèle pour une police européenne intégrée. La différence majeure entre l'Union Européenne et les Etats-Unis est que ces derniers sont un Etat fédéral. L'organisation policière américaine montre néanmoins que dans le respect des spécificités locales, une police centralisée a sa place. L'exemple de la police fédérale allemande est également révélateur.

([19]) *National Crime Identification Center, N.C.I.C.*

([20]) *Integrated Automated Fingerprint Identification System, I.A.F.I.S.*

([21]) Federal Bureau of Investigation, *Cooperation : The Backbone of Effective Law Enforcement*, US Departement of Justice, 1993, 25 p.

([22]) Cf. plan de répartition, Office of Public and Congressional Affairs, *F.B.I. Facts and Figures*, March 1996, p. 6.

([23]) O.L.I.A. : *Office of International Liaison and International Affairs.*

2. *Le B.K.A.*

En Allemagne, chaque *Land* ([24]) dispose d'un service de police criminelle compétent pour les crimes définis par les lois de cet Etat. L'Etat fédéral se réserve néanmoins le droit de légiférer dans certaines matières criminelles et coordonne la coopération entre les différentes polices des *Länder* ([25]), conformément à l'article 73 de la Loi Fondamentale ([26]). Au niveau fédéral, il existe trois forces de police : l'Office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamt*), l'Office fédéral de la protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungschutz*) et la Police fédérale des frontières (*Bundesgrenzschutz*). Le *Bundeskriminalamt* (B.K.A.) a été créé en 1951. Il est implanté à Wiesbaden où quatre mille agents travaillent. Nous étudierons d'abord ses missions (a) et son organisation (b) afin de voir si le B.K.A. pourrait lui aussi servir de modèle pour une future police européenne.

a) Les missions du B.K.A.

Le B.K.A. a trois missions principales ([27]). Il exerce d'abord ses propres missions opérationnelles. Il a, en effet, les pleines compétences policières pour un certain nombre de crimes fédéraux tels que le trafic d'armes, le trafic de stupéfiant, la lutte contre les faux-monnayeurs et les actes criminels obéissant à des motivations politiques comme les attentats terroristes. Il bénéficie également de pouvoirs opérationnels pour lutter contre les criminels dont l'activité illégale dépasse le cadre ou les frontières d'un *Land* ou bien s'exerce à l'échelle internationale. Sa deuxième mission est de recueillir et d'exploiter des informations. Il bénéficie d'un équipement informatique très perfectionné et les capacités de stockage de ses fichiers sont impressionnantes ([28]). Il comprend, en effet, le service central du système interconnecté entre Fédération et Etats fédérés ainsi qu'un service d'identification judiciaire. Sa dernière mission est d'assurer la coordination entre les *Länder* et la coopération interna-

([24]) Etat, au pluriel : *Länder*.

([25]) Nous étudierons dans le paragraphe 3 plus en détails l'organisation policière en Allemagne. Ici nous ne nous intéresserons que à l'Office fédéral de police criminelle.

([26]) Nom de la constitution allemande de 1949.

([27]) MEYZONNIER (P.), *Les forces de police de l'Union Européenne*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1994, p. 32.

([28]) MONET (J.-C.), *Polices et sociétés en Europe, Op. cit.*, p. 112.

tionale. C'est au sein du B.K.A. que se situe le B.C.N. d'Interpol pour l'Allemagne ([29]).

La coordination entre le *Bund* ([30]) et les *Länder* est assurée par trois instances particulières : la conférence permanente des ministres de l'Intérieur et des sénateurs des *Länder* présidée par le ministre de l'Intérieur fédéral, la conférence des responsables policiers des *Länder* et du *Bund* ainsi que la conférence des chefs de police des *Länder* et du *Bund*.

b) L'organisation du B.K.A.

Le B.K.A. n'a pas de bureau de représentation au niveau local comme c'est le cas du F.B.I. L'étendue de sa compétence territoriale est déterminée en fonction de la mission qu'il accomplit. Le B.K.A. est subdivisé en sections spécialisées dans les différentes sortes de criminalité. L'organisation de la police allemande et plus particulièrement du B.K.A. a connu une ère de réformes dans les années 1970 du fait de l'émergence du terrorisme ([31]). Une section spécialisée dans la lutte contre le terrorisme a, en effet, été créée en 1975.

L'exemple allemand est intéressant pour notre étude. Néanmoins certaines critiques sont émises à son égard. La collaboration entre le B.K.A. et les L.K.A., polices des Etats fédérés, n'est pas toujours bonne. Dans un système fédéral la concurrence est inévitable et bien qu'elle puisse être néfaste elle est également source de stimulation. Le fichage systématique est également une source de critiques. Le modèle allemand est difficilement adaptable dans le cadre de l'Union Européenne. L'Allemagne est un Etat d'une superficie de 357.000 km^2 alors que l'Union Européenne a un territoire dix fois plus grand ([32]). L'exemple du Canada peut quant à lui être utilisé étant donné l'immensité de son territoire, de 9.976.000 km^2.

([29]) KURIAN (G.T.), *World Encyclopedia of Police Forces and Penal Systems*, New York, Facts On File, 1989, p. 138.

([30]) fédération.

([31]) FUNK (A.), « Le système policier allemand dans le cadre européen », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, 1993, pp. 83-100.

([32]) de 3.236.000 km^2.

3. *La Gendarmerie royale du Canada*

L'histoire de la Gendarmerie Royale du Canada est fortement liée à l'histoire de la formation de cette fédération ([33]). C'est au fil des années que la Gendarmerie Royale du Canada a été invitée à policer les nouvelles Provinces qui ont vu le jour au début du XXe siècle.

La Gendarmerie Royale du Canada, célèbre force montée en tunique rouge, est la police fédérale canadienne. Elle est compétente en matière d'infractions à l'encontre des lois fédérales sur les stupéfiants, la douane, l'immigration et le terrorisme ([34]). A cet effet, elle dispose de pouvoirs opérationnels en matière de police judiciaire et a créé une banque d'informations, le *Canadian Police Information Centre,* accessible à tous les policiers du Canada. Une des particularités de la Gendarmerie Royale est de fournir, sur la base contractuelle, des services de police aux Provinces qui en ont besoin. Dans ce cas de figure, la Gendarmerie Royale est alors sous les ordres du ministre de la Justice de la Province dans laquelle elle intervient, tout en restant sous l'autorité administrative d'Ottawa, l'administration fédérale. L'administration de la Justice dans les Provinces fait partie des pouvoirs et des responsabilités délégués aux gouvernements provinciaux qui ont leurs propres forces de police. Chaque Province a son propre Code pénal élaboré par le Parlement provincial mais il existe également un grand nombre d'infractions fédérales dans les domaines précités ([35]).

Ces exemples montrent que les polices intégrées peuvent être viables et efficaces. Il ne faut pas perdre de vue que ces dernières existent dans le cadre étatique ce qui n'est pas le cas dans l'Union Européenne. Pour conclure, nous insisterons sur le fait que les arguments prônant l'inefficacité de l'intégration sont importants mais qu'ils privilégient tous l'efficacité par rapport à la légitimité. Or l'équilibre doit être maintenu en matière policière entre l'efficacité et la légitimité.

([33]) Brodeur (J.-P.), « La gendarmerie royale du Canada », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, 1991.

([34]) Gleizal (J.-J.), Gatti-Domenach (J.) et Journès (C.), *La police – Le cas des démocraties occidentales, Op. cit.*, p. 255.

([35]) Kurian (G.T.), *World Encyclopedia of Police Forces and Penal Systems*, Facts On File, New York, 1989, pp. 49-57.

§ 2. – *La légitimité*

D'après la théorie de Baldwin, la légitimité de l'action policière est liée à son efficacité. Il y aurait cinq critères à la légitimité. Trois seraient en rapport avec la « responsabilité » ou *accountability* en Anglais : le mandat législatif, l'existence d'un contrôle démocratique et le respect des droits de la défense ou « *due process* ». Deux autres seraient en rapport avec l'efficacité : le degré d'expertise et l'efficacité de l'organisation institutionnelle en général. La légitimité de la police dépendrait donc en partie de son efficacité ([36]). Nous étudierons ici les trois moyens relatifs à l'*accountability* ([37]) : la légitimité législative, la légitimité populaire et la légitimité « *due process* » ou respect des droits de la défense. La légitimité de l'action policière est la seule manière d'assurer le support des citoyens européens. Or l'adhésion de ces derniers est une condition indispensable au développement de la coopération policière en Europe. De plus, cette légitimité ne peut que contribuer à une meilleure efficacité du système en évitant et sanctionnant les bavures. Or le système de coopération intergouvernementale ne permet pas d'assurer cette légitimité de l'action policière. Cette légitimité passe, en effet, par un contrôle démocratique permettant aux citoyens de se sentir concernés (A) et par un contrôle judiciaire efficace encadrant l'activité policière (B), qui n'existent pas dans le cadre de la coopération policière intergouvernementale.

A. – Le contrôle démocratique

La légitimité démocratique a deux facettes : la légitimité législative et la légitimité du peuple. La première facette suppose que l'activité policière soit définie par la loi et la seconde facette que les peuples européens soient impliqués grâce au contrôle par le Parlement européen et par les Parlements nationaux des décisions prises dans le domaine de la coopération policière ([38]).

([36]) Hebenton (B.) & Thomas (T.), *Policing Europe – Cooperation, Conflicts and Control*, New York, Saint Martin's Press, 1995, pp. 189 et s.

([37]) Anderson (M.) et al., *Policing the European Union*, Londres, Clarendon, 1995, pp. 270 et s.

([38]) Assemblée nationale, *L'Europe de la liberté et de la sécurité*, Rapport n° 3226 présenté par Fanton (A.) et de Roux (X.), au nom de la délégation pour l'Union Européenne, enregistré à la présidence le 11/12/1996, 181 p.

Les actes de police puisent leur légitimité dans le fait qu'ils sont prévus par la loi, elle-même issue de la volonté populaire. C'est à ce titre que la police peut être amenée à avoir recours à la force. Ceci est d'autant plus important que les activités policières peuvent avoir un impact sur les droits et libertés individuelles. Dans le cadre de la coopération intergouvernementale en matière de police, le droit national, issu de la loi nationale, continue à régir les actes de police effectués sur le territoire national. Par contre, les accords intergouvernementaux, qui déterminent les modalités de coopération, sont des actes issus des gouvernements qui malheureusement, comme nous l'avons déjà vu, échappent la plupart du temps au contrôle parlementaire. Or les accords de coopération en la matière ont un impact sur les droits et libertés individuelles. Une telle situation n'est donc pas acceptable.

Deux solutions extrêmes sont alors possibles. La première serait que seules les conventions ratifiées par les Parlements nationaux puissent organiser la coopération policière. Cette solution est acceptable d'un point de vue de la légitimité proprement dite mais pas du point de vue de son efficacité. Une deuxième solution doit alors être envisagée : la création d'une police intégrée dont les modalités de fonctionnement sont élaborées dans le cadre communautaire avec la participation du Parlement européen. Pour que cette solution soit tout à fait acceptable il faut en plus que, d'une part, le Parlement européen soit réellement investi de pouvoirs législatifs et que, d'autre part, les Parlements nationaux participent aussi effectivement à cette fonction législative. Cette solution est celle que nous choisissons car c'est celle qui répond le mieux aux exigences de légitimité et d'efficacité inhérentes à la fonction policière. Néanmoins ce n'est pas la solution de facilité et nous étudierons en détail dans la dernière section de ce chapitre tous les obstacles qu'il faut encore surmonter pour qu'une telle force de police soit un jour opérationnelle.

La légitimité d'une telle solution est confirmée par l'existence d'un contrôle judiciaire adéquat et uniforme des actes de police effectués dans le cadre de l'intégration policière.

B. – L'existence d'un contrôle judiciaire

La dernière composante de la légitimité policière dans la théorie de Baldwin est le respect des droits de la défense ou encore « *due*

proccess ». Or, dans le cadre d'enquêtes transfrontalières, des problèmes relatifs à la détermination de la loi applicable peuvent émerger. Ces situations d'insécurité juridique peuvent être néfastes à la personne poursuivie et porter ainsi atteinte à ses droits. Ces hypothèses sont d'autant plus vraisemblables que les différentes enceintes de coopération mettent en place des systèmes d'information contenant des données à caractère personnel.

Dans l'état actuel des choses, la protection des droits individuels contre l'utilisation abusive des données est néanmoins assurée par un organe de contrôle commun qui existe aussi bien dans le cadre de Schengen que dans celui de la Convention Europol. En ce qui concerne les actions des policiers dans la mise en œuvre de la coopération, le contrôle judiciaire est comme nous l'avons vu, très limité. L'attribution de compétence à la C.J.C.E. dans le cadre des conventions du troisième pilier soulève, en effet, de nombreux problèmes. La solution extrême d'Europol en tant que police intégrée permettrait d'assurer un contrôle judiciaire permanent et uniforme des actes des agents d'Europol effectués dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous avons essayé de montrer que seule une police intégrée serait à même de répondre aux exigences d'efficacité et de légitimité inhérentes à la fonction de police. Nous allons maintenant entrer dans le vif du sujet en imaginant l'organisation et le fonctionnement d'une telle force de police européenne.

Section II. – Les modalités de l'intégration policière

Europol en tant que police intégrée, c'est-à-dire avec des pouvoirs opérationnels, verra le jour quand un certain nombre de conditions seront réunies. La première est l'existence d'une volonté politique réelle. Si cette première condition est remplie, les autres conditions préalables ne poseront pas problème. Mais nous verrons que les obstacles sont encore nombreux sur la route menant à cette police européenne car la fonction de police est un attribut essentiel de la souveraineté nationale. Nous étudierons donc d'abord les conditions préalables à l'attribution de pouvoirs opérationnels à une police européenne (§ 1), puis le statut potentiel d'une police investie de tels pouvoirs (§ 2).

§ 1er. – *Les conditions préalables*

L'intervention policière précède l'action judiciaire et la prépare. Il en va de même dans le cadre de la coopération inter-étatique en matière pénale. L'intervention policière et l'action judiciaire sont toutefois indissociables ([39]). Ainsi l'existence d'un droit judiciaire européen établi par un Parlement européen investi du pouvoir législatif (A) et l'existence d'un contrôle judiciaire (B) sont-elles les conditions préalables à la création d'une force de police européenne ([40]).

A. – La nécessité d'un espace judiciaire pénal européen minimum

La question de la création d'un « espace judiciaire européen » en matière pénale n'est pas nouvelle. L'expression est à attribuer au Président de la République française, Monsieur Giscard d'Estaing qui avait proposé, lors du Conseil européen des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenu à Bruxelles en 1977, la création d'un « espace judiciaire européen en matière pénale ». L'objectif était de construire entre les Etats membres des Communautés Européennes un espace unifié dans le domaine de la justice pénale comme cela avait déjà été fait en matière économique. Cette notion d'« espace judiciaire européen » a été largement étudiée et discutée mais cet espace n'a pas encore vu le jour ([41]). Nous montrerons ici que les difficultés liées à la création d'un espace judiciaire européen ont amené les Etats membres de l'Union Européenne à organiser une simple coopération en la matière, coopération qui est suffisante dans certains domaines (1). Pourtant la création d'un droit pénal européen minimum est indispensable dans d'autres domaines (2).

([39]) DE RUYVER (B.) et autres, « La coopération internationale en matière pénale et la protection juridique », Vigiles, *Revue du Droit de Police*, n° 1, 1995, pp. 1-10.

([40]) BROSSARD (A.), *Law Enforcement in Europe – Building Effective Cooperation*, The University of Illinois at Chicago, Office of International Criminal Justice, 1993, 90 p.

([41]) CRABIT (E.), *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Thèse de doctorat présentée devant l'Université de Bordeaux I, sous la direction de GAUTRON (J.-C.), Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1987, 588 p.

1. *Un simple renforcement de la coopération judiciaire dans certains domaines*

Face à l'impossibilité d'harmoniser de manière globale la procédure pénale (a), les Etats européens ont développé une entraide judiciaire qu'il convient d'améliorer pour assurer la répression d'infractions à caractère transfrontalier (b).

a) L'impossibilité d'harmoniser la procédure pénale des Etats membres d'une manière globale

Les obstacles à une telle harmonisation sont au nombre de deux : la diversité des systèmes juridiques européens en matière pénale (i) et l'attachement des Etats à cette partie de leur droit (ii).

i. *La diversité des systèmes juridiques européens en matière pénale*

Etant donné la diversité des systèmes de droit en Europe : *Common Law* dans les pays Anglo-saxons et droit romain sur le « Continent », une harmonisation globale de la matière pénale est infaisable ([42]). Le clivage est encore plus important en ce qui concerne la procédure pénale avec la tradition accusatoire du *Common Law* et la tradition inquisitoire du droit romain ([43]).

La procédure accusatoire dans les pays Anglo-saxons organise un maximum de garanties à la défense. La société n'a pas d'initiative dans les poursuites pénales, c'est la victime qui, par son accusation, déclenche le procès pénal. Toute personne lésée par l'infraction peut ainsi se porter accusatoire. Au stade de l'instruction, l'accusé se défend librement : les débats sont oraux et contradictoires. Le juge est un simple particulier ou un élu qui assiste au procès comme arbitre en se bornant à dire qui a raison d'après ses convictions personnelles, déterminées à partir des preuves fournies par les plaideurs.

La procédure inquisitoriale des pays de droit romain tend à protéger les droits de la société. La société prend, en effet, l'initiative des poursuites. Le magistrat chargé de l'accusation est muni de prérogatives considérables. L'accusé n'est pas sur un pied d'égalité avec l'accusateur qui cherche lui-même les preuves. La procédure est secrète, écrite et non contradictoire. La France a une procédure

([42]) KEYSER-RINGNALDA (F.), « European Integration with regard to the Consfication of the Proceeds of Crime », *European Law Review*, vol. 17, n° 6, 1992, pp. 499-515.

([43]) DELMAS-MARTY (M.), *Procédures pénales d'Europe*, Paris, P.U.F, éd.. Thémis, 1995, 638 p.

mixte entre la procédure accusatoire et la procédure inquisitoriale. L'initiative des poursuites est, en effet, réservée au représentant de la société : le Ministère public mais la victime de l'infraction peut, si le Ministère public n'est pas diligent, se constituer partie civile et prendre ainsi l'initiative des poursuites. L'instruction est scindée en deux : l'instruction préparatoire, ou enquête de police, ayant une nature inquisitoriale et l'instruction définitive, ou jugement pénal, étant une procédure de type accusatoire.

Pourtant, même au sein des pays de droit romain, il existe des différences de taille. En plus de la disparité de l'organisation policière que nous étudierons plus bas, il faut noter le manque d'homogénéité de la procédure pénale entre les Etats de droit romain. Le rôle du Ministère public, du juge d'instruction ou encore les notions de suspect ou de flagrant délit divergent grandement d'un pays à l'autre. Par exemple, le Parquet obéit au principe de l'opportunité des poursuites en France, en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas alors qu'en Allemagne le Ministère public est obligé d'instruire les affaires dont il est saisi. On peut également noter que l'indépendance du juge d'instruction vis-à-vis du Parquet est plus ou moins marquée dans les différents Etats de cette même culture juridique qu'est le droit romain ([44]).

Néanmoins le clivage entre système accusatoire et inquisitorial tend à se résorber. En effet, le juge britannique est de plus en plus actif alors que sur le « Continent » la marginalisation du juge d'instruction en fait d'avantage un juge arbitre. Comme l'affirme Madame Delmas-Marty : « Ainsi devine-t-on les grandes lignes d'un modèle que l'on pourrait qualifier, pour en finir avec l'opposition historique entre accusatoire et inquisitoire, du seul adjectif figurant dans la Convention européenne de sauvegarde : 'contradictoire' » ([45]). Cet aplanissement des différences vaut de manière générale pour les deux grands systèmes de droit. On assiste, en effet, depuis un certain nombre d'années, à une vague de codification dans les pays de *Common Law* ([46]).

([44]) Pour une très bonne analyse se référer à l'ouvrage de JOUBERT (C.) & BEVERS (H.), *Schengen Investigated – A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, La Haye, Kluwer Law International, 1996, pp. 43 et s.

([45]) DELMAS-MARTY (M.), *Procédures pénales d'Europe*, Paris, P.U.F, éd.. Thémis, 1995, p. 613.

([46]) CADOPPI (A.), « Towards a European Criminal Code ? », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 4, n° 1, 1996, pp. 2-17.

Il faut également admettre que l'attachement des Etats à leur culture pénale constitue un obstacle majeur à l'uniformisation de la matière pénale en Europe.

ii. *L'attachement des Etats à leur culture pénale*

Le droit pénal fait, en effet, partie de la culture juridique des Etats. D'après Monsieur Rüter ([47]), « la culture pénale » fait partie du noyau de la culture nationale, elle ne s'harmonise, ne s'égalise ou ne s'uniformise pas. D'après lui, c'est pour cela que le projet de création d'un « *Model Penal Code of Europe* » a été abandonné au sein du Conseil de l'Europe. Ceci car la matière pénale relève du noyau dur de la souveraineté nationale.

L'uniformisation de la matière pénale en Europe n'est donc pas une solution envisageable, ni même adéquate. Les exemples de coopération efficace sans uniformisation existent. Aux Etats-Unis, par exemple, chaque Etat a son propre Code pénal. Au sein du Royaume-Uni, seule l'Ecosse a une législation pénale codifiée et enfin les pays de l'Union Nordique coopèrent de manière efficace sans avoir une législation pénale commune. Néanmoins, la nécessité de lutter efficacement contre les infractions à caractère transfrontalier rend indispensable une amélioration de l'entraide répressive en Europe.

b) L'amélioration de l'entraide répressive européenne

Le nombre de traités dans ce domaine est impressionnant ([48]). On peut observer un même schéma dans les différents domaines : d'abord la signature d'une convention dans le cadre du Conseil de l'Europe complétée par la Convention d'application des Accords de Schengen et enfin reprise au niveau de l'Union Européenne. L'histoire de l'espace judiciaire pénal européen peut être segmentée en trois étapes d'après Monsieur de Gouttes ([49]) : d'abord le projet français d'espace judiciaire pénal européen unidimensionnel, qui ne concernait que les Etats membres des Communautés Européennes

([47]) Rüter (C.F.), « La collaboration policière internationale dans une Europe pluriforme », *Déviance et Société*, n° 2, 1992, p. 212.

([48]) Lagodny (O.) et Schomburg (W.), « International Cooperation in Criminal Matters and Rights of the Individual from a German Perspective », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n° 4, 1994, pp. 379-405.

([49]) de Gouttes (R.), « De l'espace judiciaire pénal européen à l'espace judiciaire pénal paneuropéen », dans Levasseur (G.), *Mélanges*, Paris, Litec, 1992, pp. 3-22.

et qui a été un échec, puis l'espace pénal européen multidimensionnel, en construction à la fois entre les Etats membres des Communautés Européennes et entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et enfin les prémisses d'un espace judiciaire pénal pan-européen.

A travers ces différentes enceintes, nous étudierons successivement l'« entraide majeure » ou extradition (i), puis l'« entraide mineure » ou l'échange d'actes ou de documents (ii) et enfin la prise en compte de décisions étrangères en matière pénale (iii) ([50]).

i. *« L'entraide majeure » : l'extradition*

L'extradition est le mécanisme juridique par lequel un Etat (l'Etat requis) sur le territoire duquel se trouve un individu, remet ce dernier à un autre Etat (l'Etat requérant) afin qu'il le juge (extradition à fin de jugement) ou lui fasse exécuter sa peine (extradition à fin d'exécution). Une première condition essentielle à l'extradition est celle de la double incrimination des faits dans l'Etat requis et dans l'Etat requérant. La seconde est relative à la peine : l'extradition est réservée aux infractions relativement graves ([51]).

La Convention d'extradition du 13 décembre 1957 régit entre les vingt cinq Etats membres du Conseil de l'Europe les conditions de fond et la procédure de l'extradition. L'article 2 prévoit l'extradition aux fins de poursuites pour des faits punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté dont le maximum prévu est d'un an au moins dans la législation de l'Etat requis comme dans celle de l'Etat requérant. Ce texte, qui n'est entré en vigueur qu'en 1986, a été complété par une autre convention du Conseil de l'Europe, la Convention pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 qui consacre la règle de la « dépolitisation » des infractions terroristes afin de rendre l'extradition possible. Cette dernière Convention n'est entrée en vigueur qu'en 1987 suite à la ratification tardive de la France. La Convention d'application des Accords de Schengen vient compléter cet ensemble de textes épars dans des enceintes géographiques différentes en rendant obligatoire l'extradition pour les infractions douanières et fiscales.

([50]) Fenet (A.) et Sinay-Citermann (A.), *L'Union Européenne : intégration et coopération*, Actes du colloque tenu à Amiens, C.R.U.C.E., Paris, P.U.F, 1995, p. 100.

([51]) Huet (A.) et Koering-Joulin (R.), *Droit pénal international*, Paris, P.U.F, éd.. Thémis, 1994, pp. 356 et s.

Dans le cadre de l'Union Européenne, une première Convention relative à l'extradition simplifiée a été adoptée le 10 mars 1995 ([52]). Elle vise à simplifier la procédure d'extradition entre les Etats membres de l'Union. Puis une seconde convention a été négociée : la Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne ([53]) qui tente d'organiser les rapports entre les textes internationaux. En effet, son article premier précise que la dite Convention a pour objet de compléter et de faciliter entre les Etats membres de l'U.E. l'application des conventions déjà signées dans ce domaine. Mais elle vise surtout à accélérer le processus d'extradition en prévoyant des hypothèses automatiques d'extradition et en assouplissant les formalités requises ([54]). Cette dernière Convention règle enfin trois problèmes qui ont longtemps divisé les Quinze : celui de l'extradition des nationaux, celui de l'extradition dans le cas d'infractions dont le motif allégué est politique et enfin celui de l'extradition des personnes ayant commis des faits qualifiés de participation à « une entente ou association de malfaiteurs ».

Ces conventions contribuent à rendre plus facile l'extradition entre les Etats européens et manifestent la solidarité de ces pays dans la lutte contre la délinquance internationale ([55]). Cette solidarité existe également entre les magistrats qui peuvent échanger actes et documents tout au long de l'instruction grâce aux commissions rogatoires internationales.

ii. *L'« entraide mineure » ou l'échange d'actes et de documents nécessaires à la conduite d'une procédure pénale* ([56]).

Cette entraide mineure vise les commissions rogatoires ; la remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires ; la comparution de témoins, des experts et des personnes poursuivies ; la communication d'extrait de casier judiciaire ou encore les dénonciations aux fins de poursuites. Les commissions rogatoires internationales aux

([52]) Conseil de l'Union Européenne, Convention relative à l'extradition simplifiée entre les Etats membres de l'Union Européenne, *J.O.C.E.* n° C 78 du 30/03/95.

([53]) Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne, *J.O.C.E.* n° C 313 du 23 octobre 1996, p. 11-17.

([54]) Gautier (Y.), « La Convention du 27 septembres 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union Européenne », *Europe*, Décembre 1996, pp. 1-3.

([55]) Richard (D.), « Une contribution européenne aux tendances du droit extraditionnel : la Convention du 27 septembre 1996 », *La Semaine juridique*, éd. gén., n° 1, 1997, pp. 1-7.

([56]) Koering-Joulin (R.), « L'entraide répressive au sein de l'Union Européenne », dans Delmas-Marty (M.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?* Paris, Economica, 1993, pp. 169-186.

fins de perquisitions et de saisies restent néanmoins l'instrument principal de cette entraide mineure ([57]). La commission rogatoire internationale en matière pénale est un mandat donné par l'autorité judiciaire d'un Etat à une autorité judiciaire étrangère afin qu'elle procède, en ses lieux et place, à un ou plusieurs actes d'instruction spécifiés dans le mandat ([58]). Son régime est traditionnellement déterminé par des conventions bilatérales mais également par des conventions multilatérales comme c'est le cas en Europe.

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et son Protocole additionnel de 1978 ([59]) fixent les conditions d'application des commissions rogatoires entre les Etats du Conseil de l'Europe. Dans son article 5, la Convention de 1959 autorise les Etats à restreindre le champ d'application de la commission rogatoire en la soumettant à une ou plusieurs conditions telles que la réciprocité d'incrimination, l'exigence qu'il s'agisse d'une infraction extradable. Ces textes ont été modifiés par la Convention d'application des Accords de Schengen ([60]) qui n'autorise plus que deux conditions : la compatibilité de l'exécution de la commission rogatoire avec la législation de l'Etat requis et l'exigence que l'infraction soit punissable soit d'un emprisonnement ou d'une mesure de sûreté d'un maximum d'au moins six mois, soit d'une peine équivalente. En plus des dispositions relatives à la commission rogatoire internationale, la Convention d'entraide judiciaire de 1959 prévoit des procédés accélérés de transmission des actes de procédure et la Convention de Schengen permet même que la transmission se fasse par la voie directe entre autorités judiciaires sans passer par les Chancelleries ou Ministères des affaires étrangères.

Ce dispositif est complété par l'Accord de Rome du 6 mars 1990 relatif à la transmission des procédures répressives signé entre les Etats membres des Communautés Européennes. Selon cet Accord, un Etat normalement compétent pour poursuivre une infraction peut demander à l'un de ses partenaires de poursuivre à sa place

([57]) BRAMMERTZ (S), DE VREESE (S.) et THYS (J.), *La collaboration policière transfrontalière*, Bruxelles, Politeia, 1993, p. 126.

([58]) FONTANAUD (D.), « La commission rogatoire internationale », *Revue Internationale de Police Criminelle*, n° 457, 1996, pp. 14-15.

([59]) DE GOUTTES (R.), « Présentation de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et de son protocole additionnel », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1993, pp. 206-219.

([60]) POLIMENI (G.), « Judicial Cooperation », dans PAULY (A.), *Les accords de Schengen : abolition des frontières ou menaces pour les libertés publiques ?*, Maastricht, 1992, pp. 53-63.

une infraction, à condition que le prévenu soit un ressortissant de cet Etat, ou bien se trouve sur le territoire de ce dernier, ou encore y possède une résidence habituelle. Son but est d'instituer une procédure complète mais simple de transmission des poursuites pénales entres les Etats membres des Communautés Européennes, en évitant la trop grande complexité de la Convention sur le même sujet adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Une fois que le jugement a été prononcé il faut également que la décision puisse être appliquée sur un autre territoire, ceci est assuré par les accords relatifs à la prise en compte des décisions répressives étrangères.

iii. *La prise en compte des décisions répressives étrangères*

La prise en compte des décisions étrangères s'effectue de deux manières, d'une part en permettant l'exécution de la peine dans un autre Etat et, d'autre part en évitant les doubles condamnations pour les mêmes faits.

– *L'exécution des condamnations pénales étrangères*

La Convention du 28 mai 1970 sur la valeur internationale des jugements répressifs, complétée par la Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées ([61]), prévoit que lorsqu'un Etat a condamné à une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté un étranger qui s'est soustrait à l'exécution de cette sanction en s'enfuyant dans son pays d'origine, l'Etat de condamnation peut demander à l'Etat de refuge de reprendre l'exécution de la peine ou de la mesure de sûreté. Cette prise en compte de la condamnation a été également intégrée dans la Convention de Schengen en supprimant néanmoins la condition de consentement du condamné posée dans la Convention de 1983.

Une Convention sur l'exécution des condamnations pénales étrangères à été signée dans le cadre des Communautés Européennes le 13 novembre 1991 à Bruxelles. Elle permet à un Etat qui a condamné un individu à une peine privative de liberté de demander à un autre Etat d'en assurer l'exécution. Ce principe est assorti de certaines conditions telles que l'exigence de double incrimination des faits à l'origine de la condamnation, le caractère définitif et exé-

([61]) KESSEDJIAN (C.), « La circulation des jugements pénaux dans l'Europe communautaire », dans LEVASSEUR (G.), *Mélanges*, Paris, Litec, 1992, pp. 139-146.

cutoire de la décision d'accusation et enfin le fait que la personne privée de liberté se trouve soit sur le territoire de l'Etat d'exécution parce qu'elle est ressortissante de cet Etat ou parce qu'elle y subit une peine, soit dans l'hypothèse où son extradition serait refusée ou impossible.

– *L'application du principe Ne bis in idem* selon lequel il ne peut y avoir deux poursuites pour la même infraction.

Le principe de droit commun *Ne bis in idem*, selon lequel une personne poursuivie ne pourra se voir condamnée à nouveau pour les mêmes faits, doit être respecté entre les Etats européens. A cet effet, une Convention a été signée à Bruxelles le 25 mai 1987 par les Etats membres des C.E. afin que ce principe devienne un principe communautaire. Elle prévoit, en effet, dans son article premier qu'« une personne qui a été définitivement jugée dans un Etat membre ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie dans un autre Etat membre à condition que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'Etat de condamnation ». Malheureusement ce texte n'est pas encore entré en vigueur faute de ratifications suffisantes. Les dispositions concernant le principe *Ne bis in idem* ont été d'ailleurs reprises par la Convention de Schengen de 1990 dans ses article 54 à 58.

Le bilan de la coopération judiciaire est en fait assez décevant. Les Accords de Schengen sont appliqués mais par un nombre réduit d'Etats alors qu'aucune des conventions signées dans le cadre du troisième pilier n'ont pour l'instant d'effet contraignant faute d'une ratification par tous les Etats. Une action commune concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison ([62]) a été adoptée dans le cadre du T.U.E. mais elle n'a pas de conséquences sur l'accélération des procédures judiciaires. C'est cet état des choses qui a amené sept magistrats européens à lancer, en octobre 1996, l'appel de Genève qui est un plaidoyer en faveur de l'amélioration de la coopération judiciaire européenne ([63]). Le programme d'action relatif à la crimi-

([62]) Action commune du Conseil du 22 avril 1996 concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union Européenne, *J.O.C.E.*, n° L 105 du 27 avril 1996.

([63]) Bertossa (B.), Bruti Liberati (E.), Colombo (G.), Dejemeppe (B.), Garzon Real (B.), Jimenez Villarejo (C.) et Van Ruymbecke (R.), « L'appel de Genève », dans Robert (D.) sous la direction, *La justice ou le chaos*, Paris, Stock, 1996, pp. 331-334.

nalité organisée préconise la création d'un réseau judiciaire européen constitué d'un point de contact national, ceci afin d'améliorer la coopération judiciaire ([64]).

Néanmoins, il convient de prendre au sérieux les arguments en faveur de l'unification de la matière pénale. Elle permettrait de garantir l'uniformité de l'application du droit communautaire, d'éviter les distorsions de compétences et enfin de lutter efficacement contre la criminalité transfrontalière. Pourtant les arguments contre une telle unification ne peuvent être négligés car ils touchent à des principes fondamentaux comme celui du respect de la souveraineté nationale ou encore celui de la subsidiarité ([65]). Il existe également de fortes différences culturelles et idéologiques en matière pénale. Nous optons donc pour un compromis qui est l'unification partielle qui viserait principalement le droit pénal économique. Le problème est maintenant de tracer la ligne de partage entre ce qui doit être unifié et ce qui doit relever de la coopération judiciaire.

2. *Un nécessaire droit pénal européen dans d'autres domaines*

Il n'existe pas, en l'état actuel de la construction communautaire, de droit pénal européen (a), pourtant certains domaines du droit pénal ne peuvent être traités que d'une manière uniforme au niveau de l'Union Européenne (b).

a) De lege lata

Procédons d'abord, à une réflexion sur la définition de « droit pénal » ([66]). *Stricto sensu,* le droit pénal se réfère à la science définissant les infractions et leur répression. *Lato sensu*, le droit pénal englobe le droit du fond et celui de la procédure, le vocable « pénal » désignant, dans ce cas, la « matière pénale ». Un sens encore plus large est adopté par la Cour européenne des droits de l'homme qui permet d'englober à la fois la répression administrative et la répression pénale classique. Nous retiendrons ici le vocable pénal *lato*

([64]) Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil instituant un réseau judiciaire européen*, fait par Bontempi (R.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0351 du 20/11/97, 25 p.

([65]) Sevenster (H.), « Criminal Law and EC Law », *Common Market Law Review*, n° 29, 1992, pp. 29-70.

([66]) Lensing (H.), « The Federalization of Europe : Towards a Federal System of Criminal Justice », *European Journal of Crime*, n° 3, 1993, pp. 214-229.

sensu qui englobe la « matière pénale » (fond et procédure) mais qui exclut les sanctions administratives ([67]). La Communauté a, en effet, déjà une compétence en la matière : la Commission peut, dans le domaine de la concurrence, pour assurer le respect des règles de concurrence, prononcer des amendes et des astreintes conformément au Règlement 17 ([68]) pris sur la base de l'article 87 C.E.E. ([69]) Nous rappellerons également ici le sens du verbe incriminer. Au sens large, il signifie déterminer les éléments constitutifs d'une infraction ainsi que la sanction qui l'accompagne mais au sens restreint, il se réfère seulement à la détermination de la sanction.

Dans l'état actuel des traités, aucune compétence n'a été transférée aux organes communautaires pour incriminer au sens large un comportement, c'est-à-dire pour déterminer l'infraction et sa sanction ou pour le dépénaliser. Comme l'a dit la C.J.C.E. dans son arrêt Casati de 1981 ([70]) : « la législation pénale [...] est de la compétence des Etats membres ». Le droit de punir est l'expression par excellence de la souveraineté nationale ([71]). Mais, de plus en plus, le droit communautaire impose aux particuliers des obligations ou des interdictions. Or seul le droit national est en mesure d'incriminer au sens strict, c'est-à-dire déterminer la sanction applicable aux violations du droit communautaire. Néanmoins conformément à l'article 172 du T.U.E., « les règlements arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil et par le Conseil ... peuvent attribuer à la C.J.C.E. une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévues dans ces règlements ». Ces sanctions ne sont pas des sanctions pénales mais uniquement des sanctions administratives avec les conséquences que cela engendre. Seule une modification des traités en la matière pourrait attribuer un pouvoir d'incrimination pénale aux institutions communautaires. En effet, en vertu du principe de légalité, seul un Parlement en tant que représentant du peuple peut incriminer un comportement, c'est-à-dire en faire une infraction en l'assortissant d'une sanction pénale. Nous allons voir que certaines dispositions du T.U.E. mais également de

([67]) LABAYLE (H.), « L'application du titre VI du Traité sur l'Union Européenne et la matière pénale », *Revue de Sciences Criminelles et de Droit pénal Comparé*, n° 1, 1995, pp. 35-64.

([68]) Règlement n° 17/62 du 6 février 1962, *J.O.C.E.*, n° L 13 du 21 février 1962.

([69]) BIANCARELLI (J.), « L'ordre juridique communautaire a-t-il compétence pour instituer des sanctions ? » dans DELMAS-MARTY (M.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?* Paris, Economica, 1993, pp. 257-275.

([70]) Arrêt du 11/11/1981, *Casati*, Aff. n° 203/80, Rec. 2595.

([71]) HUET (A.), « Droit pénal », *Encyclopédie Dalloz – Communautaire*, 1992, 13 p.

droit dérivé, fixent des incriminations sans néanmoins en prévoir la sanction ([72]).

La Directive sur le blanchiment de l'argent du 10 juin 1991 ([73]) prévoit dans son article 2 que le blanchiment de capitaux doit être « interdit » dans tous les Etats membres. L'article 14 impose en plus aux Etats membres l'obligation de prévoir des sanctions appropriées. Ceci aboutit à une incrimination de fait du blanchiment ([74]). En application de cette directive, la violation de l'interdiction du blanchiment de capitaux est assimilée à une infraction pénale dans tous les Etats membres et est punie d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine d'emprisonnement combinée avec des amendes. Un autre exemple d'incrimination communautaire concerne la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de la Communauté Européenne. Le Conseil a adopté le 26 juillet 1995 une Convention qui a pour objet de rapprocher le droit pénal interne en établissant une définition commune de la notion de fraude ([75]). La fraude au détriment des finances communautaires doit faire dès lors l'objet de la création d'infractions précises sur le plan national.

Il n'en reste pas moins que la possibilité d'incriminer, c'est-à-dire de définir une infraction et la sanction correspondante, doit être reconnue à l'Union Européenne pour qu'elle puisse défendre ses propres intérêts.

b) De lege ferenda

En ce qui concerne la matière pénale, la Communauté est donc dépourvue de compétences explicites. Pourtant la communautarisation d'une partie de la matière pénale est indispensable. En effet, la création d'un droit pénal européen, *stricto sensu*, est indispensable pour éviter les différences d'incrimination et de répression de certaines infractions. C'est notamment le cas en matière de fraude aux intérêts financiers des Communautés Européennes et en matière de corruption des fonctionnaires européens (i). De plus, l'attribution de pouvoirs opérationnels aux agents d'Europol implique l'encadre-

([72]) DE HERT (P.), « La Commission européenne sur la voie d'une police supranationale », *Vigiles – Revue du Droit de Police*, n° 2, 1995, pp. 21-29.

([73]) Directive n° 91-308 du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux, *J.O.C.E.*, n° L 166 du 10 juin 1991, p. 77.

([74]) Commission européenne, *Premier rapport sur l'application de la directive relative au blanchiment de capitaux*, COM(95) 54 du 3/3/95, p. 4.

([75]) *J.O.C.E.*, n° C 316 du 27/11/95, p. 48.

ment des actions de ces derniers par une procédure pénale en partie européenne (ii).

i. *La création d'un droit pénal européen minimum pour certaines infractions*

Une incrimination communautaire au sens large (détermination du fait punissable et de la sanction correspondante) doit voir le jour en matière de lutte contre la fraude aux intérêts financiers des Communautés Européennes et de lutte contre la corruption des fonctionnaires européens. Mais c'est également le cas pour un certain nombre d'infractions à caractère transfrontalier qui relèverait de la compétence d'Europol.

– L'existence de sanctions pénales européennes est, en effet, indispensable pour la répression de la fraude aux intérêts financiers des Communautés Européennes ainsi que pour la répression de la corruption des fonctionnaires européens ou des infractions commises par ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions. Une sanction nationale dans ces domaines aboutit à des disparités entre les Etats qui sont choquantes. De plus, il serait logique que ce soit le droit communautaire qui protège ses intérêts propres ([76]).

En ce qui concerne la fraude aux intérêts financiers des Communautés Européennes, on a pensé utiliser la base juridique qu'offre l'article 209 A du T.U.E. En effet, ce dernier prévoit d'une part, l'obligation pour les Etats membres de prendre « les mêmes mesures pour combattre la fraude portant sur les intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers » et d'autre part, prévoit une certaine coordination des actions nationales en matière de lutte contre la fraude aux intérêts financiers des Communautés Européennes. En ce qui concerne la première obligation, la Communauté fixe donc une incrimination en laissant aux Etats membres le choix de la sanction. Le deuxième alinéa tend lui à une certaine coordination des sanctions nationales. Mais cet article 209 A n'est pas une base juridique suffisante pour légitimer une harmonisation, même minime, des législations nationales en matière pénale et encore moins l'élaboration d'une sanction pénale européenne. Un système à deux niveaux de sanctions a donc été adopté avec une

([76]) LABAYLE (H.), « L'application du titre VI du Traité sur l'Union Européenne en matière pénale », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 1, 1995, p. 45.

sanction administrative communautaire et une sanction pénale nationale. Un premier niveau de protection est, en effet, constitué par la mise en place de sanction administrative communautaire. C'est sur la base de cet article 209 A qu'un Règlement relatif à la protection des intérêts financiers a été adopté par le Conseil le 18 décembre 1995 ([77]). Ce dernier établit un cadre juridique pour l'édiction de sanctions administratives communautaires. Le deuxième niveau de protection est assuré par la sanction pénale nationale. Dans le cadre du troisième pilier une Convention fondée sur l'article K3 § 2 a donc été adoptée le 26 juillet 1995 ([78]). Celle-ci a pour objet de rapprocher le droit pénal interne en établissant une définition commune de la notion de fraude et l'obligation pour les Etats membres d'ériger cette définition en infraction pénale ([79]).

La lutte contre la corruption des fonctionnaires communautaires et nationaux pose également de nombreux problèmes. Pourtant « il ne revient pas à la législation d'un Etat de se préoccuper de la fidélité de l'administration publique d'un autre Etat ». Tel est un principe reconnu par presque toutes les législations nationales sauf celle des Etats-Unis ([80]) et qui aboutit au fait qu'aucun Etat ne punit la corruption des fonctionnaires étrangers. Un projet de Protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des C.E. a été présenté par le Conseil en 1995. Ce dernier vise à combler les lacunes existantes pour la répression des faits de corruption, active ou passive, ayant un lien avec la protection des intérêts financiers des C.E. et qui peuvent impliquer aussi bien des fonctionnaires communautaires que nationaux. Il tend à faire en sorte que ces actes de corruption soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives et oblige dès lors les Etats membres à ériger

([77]) Règlement n° 2988/95 du Conseil relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes, *J.O.C.E.*, n° L 312 du 23/12/95.

([78]) Acte du Conseil établissant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes, *J.O.C.E.*, n° C 316 du 27/11/95, p. 48.

([79]) CARTOU (L.), « La protection des intérêts financiers des Communautés Européennes », *Les Petites Affiches*, n° 41, 1996, pp. 25-26.

([80]) Parlement européen, *Rapport sur le projet d'Acte du Conseil établissant le protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et sur le projet de protocole, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, fait par Bontempi (R.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-130/96 du 25/04/96, p. 21.

de tels comportements en infractions pénales ([81]). C'est donc à nouveau la voie intergouvernementale qui a été choisie en ayant recours à l'article K.3. Le Parlement européen a déploré ce choix en suggérant l'utilisation de la directive pour lutter efficacement contre la fraude aux intérêts financiers des C.E. et la corruption. Le Protocole a été néanmoins adopté le 27 septembre 1996 ([82]).

Un groupe d'experts travaillant sous l'égide des autorités communautaires explore la voie de l'unification du droit visant la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne. Ce groupe est présidé par Madame Delmas-Marty qui a publié les propositions de ce *Corpus juris* ([83]). Huit infractions y sont définies : fraude au budget communautaire, fraude en matière de marchés, corruption, abus de fonction, malversation, révélation de secret de fonction, blanchiment et recel et enfin association de malfaiteurs. Ce *Corpus juris* jette également les bases d'un ensemble de règles de procédure pénale applicables uniformément dans l'U.E., propositions que nous étudierons plus bas. Le projet est limité à la protection des intérêts financiers de l'U.E. mais pourrait, après une étape d'expérimentation, être élargi à d'autres formes de criminalité transnationale.

Dans la perspective de l'attribution de pouvoirs opérationnels à Europol, certaines infractions à caractère transfrontalier devraient être définies au niveau communautaire. Europol, en tant que police intégrée, devrait être compétente pour les investigations concernant des infractions qui seraient « communautarisées », c'est-à-dire incriminées par une norme communautaire. Nous utilisons ici le terme incrimination dans son sens large, nous référant ainsi à la détermination de l'acte illicite mais également de la sanction correspondante. L'incrimination communautaire devrait concerner les formes graves de criminalité telles que les actes de terrorisme, le trafic de stupéfiants, la pédophilie, dans la mesure où ces actes illicites ont une ampleur transfrontalière. Cette communautarisation d'une par-

([81]) De plus il faut ajouter qu'un projets d'action commune concernant la définition d'incrimination de la corruption dans le secteur privé a été transmises au Parlement européen.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil relative à l'incrimination de la corruption dans le secteur privé*, fait par Bontempi (R.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0348 du 20/11/97, 13 p.

([82]) Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant un protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes, *J.O.C.E.*, n° C 313 du 23/10/96, p. 1.

([83]) Delmas-Marty (M.) sous la direction de, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 179 p.

tie du droit pénal permettrait aux agents d'Europol d'agir dans un cadre uniforme et assurerait que les actes illicites soient punis de la même manière dans les différents Etats membres de l'U.E. Cette petite révolution dans la matière pénale suscite néanmoins de nombreuses mises en garde.

La Communauté Européenne est, à ce jour, dépourvue de compétence pénale car le Parlement, représentant le peuple européen, n'est pas investi des pouvoirs législatifs. Or, conformément au principe de légalité ([84]) qui fait partie des droits fondamentaux, « tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que principes généraux du droit communautaire » ([85]), seul un Parlement investi de tels pouvoirs peut légiférer en matière pénale, parce que ce domaine touche aux droits et libertés des citoyens ([86]). Ce principe de légalité peut être articulé en deux branches : *Nullum crimen sine lege*, il n'y a pas d'infraction en dehors d'un texte légal, et *Nulla poena sine lege,* le juge ne peut infliger de peine qui n'ait été prévue par la loi. Ce double principe est affirmé dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'article 8 affirme, en effet, que « La loi ne doit établir que des peines évidemment et strictement nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ».

C'est donc au déficit démocratique qu'il faut remédier afin de donner à la Communauté Européenne les moyens de sanctionner la fraude à ses propres intérêts financiers ainsi que de sanctionner d'une manière uniforme la corruption des fonctionnaires européens. Il faudrait donc investir le Parlement européen d'une fonction législative à part entière en ce domaine afin qu'il puisse édicter des sanctions pénales dans ces cas précis. Nous avons conscience des implications constitutionnelles et institutionnelles énormes que cela engendre. Nous y réfléchirons d'ailleurs à la fin de cette partie ainsi que dans la conclusion générale. Une plus grande légitimité démocratique dans l'édiction des normes serait également un préalable à la rédaction d'une procédure pénale européenne en partie unifiée.

([84]) CHEVALLIER (J.), *Le principe de légalité*, Paris, P.U.F, 1996.
([85]) article F du T.U.E.
([86]) Par exemple, l'article 7 de la Constitution grecque, l'article 25 de la Constitution italienne, l'article 29 de la Constitution portugaise, l'article 25 de la Constitution espagnole ou encore l'article 103 de la Constitution allemande.

Les choses semblent néanmoins évoluer ([87]). Le projet de *Corpus juris* de Madame Delmas-Marty en est un exemple. On peut également noter une progression au sein du Sénat français. Le sénateur Monsieur Faucon y a présenté un rapport sur la construction d'un espace judiciaire européen dans lequel il adhère aux propositions de *Corpus juris* ([88]). Enfin le Traité d'Amsterdam prévoit dans son article 31 e) l'adoption progressive de mesures permettant l'émergence de « règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables ». Cette formule doit être relativisée par le fait qu'elle se situe dans le cadre du troisième pilier régi par les règles de l'intergouvernemental.

Cette évolution est rassurante car elle est indispensable afin d'assurer l'encadrement des futures activités des agents d'Europol. Un tel encadrement exigerait également une procédure pénale plus ou moins uniforme au sein de l'Union.

ii. *La création d'un droit pénal procédural européen pour assurer l'encadrement des activités des agents d'Europol*

Les agents d'une future police européenne intégrée, compétents pour mener à bien les enquêtes sur des infractions relevant de la compétence d'Europol, devraient agir dans un cadre procédural uniforme. En effet, les agents d'Europol seraient compétents dans tous les Etats membres et leur action devrait y être régulée de la même manière. Il faudra que l'exercice des compétences des agents Europol soit régi par un certain nombre de règles procédurales communes concernant par exemple leurs pouvoirs et moyens de coercition ou encore les droits des citoyens face à ces derniers. Il faudra assurer les droits de la défense dans le cadre d'une enquête qui pourra avoir lieu dans différents Etats ([89]). Ceci nécessite la création d'une procédure pénale européenne applicable à Europol.

L'article 14 du Code de procédure pénale français définit ainsi la mission de la police judiciaire :« ... constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs

([87]) Proposition présentée lors de l'audition publique du 15 et 16 avril 1997 à Bruxelles.

([88]) Sénat, *Rapport d'information relatif à la réforme du troisième pilier de l'Union Européenne : vers la construction d'un espace judiciaire européen*, fait par Fauchon (P.) au nom de la Délégation pour l'Union Européenne enregistré à la Présidence le 4 juin 1997, n° 352, p. 10.

([89]) Swart (A.H.J.), « Cooperation in the Field of Criminal Law : Some Comments », dans Monar (J.) & Morgan (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994, p. 106.

tant qu'une information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions ». Le droit français distingue donc deux étapes ce qui est d'ailleurs le cas dans la plupart des Etats de l'Union. Les pouvoirs des agents de police ne sont pas les mêmes au stade de l'enquête qu'à celui de l'instruction. Il faudra donc définir les pouvoirs des agents d'Europol d'abord dans le cadre de l'enquête de police puis dans celui de l'instruction sous le contrôle des magistrats. La détermination des pouvoirs des agents au niveau de l'enquête va poser le problème du déclenchement de l'action publique alors qu'au niveau de l'enquête c'est la relation avec le pouvoir judiciaire qu'il faudra régler. En effet, dans la phase préparatoire il existe des systèmes procéduraux très divers.

Le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a déjà joué un rôle très important dans le processus d'intégration pénale en Europe ([90]). La C.E.D.H. est caractérisée par un grand nombre de principes touchant directement ou indirectement au droit pénal et à la procédure pénale. Cette Convention, qui prime sur le droit national et dont l'application est assurée par la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme directement saisissable par de simples particuliers, a contribué à harmoniser les systèmes nationaux en matière pénale ([91]). Par ce biais, un ensemble de principes et de droits fondamentaux partagés par les pays européens a été affirmé. Nous pouvons citer d'une manière non exhaustive ([92]) : la protection de l'intégrité de la personne et l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la C.E.D.H. ; le droit à un procès équitable c'est-à-dire le droit à un tribunal indépendant et impartial, la présomption d'innocence et le respect des droits de la défense conformément à l'article 6 ; le droit au respect de la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la

([90]) BERNARDI (A.), « Vers une européanisation du droit pénal des affaires ? Limites et perspectives d'un *ius commune criminale* », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n° 4, 1997, pp. 406-457.

([91]) DE GOUTTES (R.), « L'espace judiciaire européen en 1994 », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 3, 1994, pp. 322-338.

([92]) PETTITI (L.-E.), « Les garanties du procès équitable : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », dans DELMAS-MARTY (M.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?* Paris, Economica, 1993, pp. 287-290.

C.E.D.H. ... ([93]) Le droit du Conseil de l'Europe, en particulier celui issu de la C.E.D.H., constitue donc un dénominateur commun de garanties pouvant constituer un terrain approprié pour édifier l'harmonisation et surtout l'unification d'une partie de la matière pénale des Etats de l'Union Européenne.

Le T.U.E. dans son article K.2 § 1 prévoit d'ailleurs que « Les questions visées à l'article K.1 sont traitées dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950 ... ». Ce texte fait écho à l'article F § 2 T.U.E. selon lequel : « L'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que principes généraux du droit communautaire ». Les conditions d'application de la C.E.D.H. au troisième pilier ne sont pas déterminées par le T.U.E. Il convient dès lors de se référer à la jurisprudence de la C.J.C.E. concernant l'appréhension des droits fondamentaux dans le cadre du premier pilier.

Le *Corpus juris* de Madame Delmas-Marty s'inspire d'ailleurs de la jurisprudence de la C.J.C.E. mais aussi de celle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et pose ainsi les bases d'une procédure pénale européenne. Ce *Corpus juris*, concernant la protection des intérêts financiers de l'U.E., préconise les règles de procédure à appliquer de manière uniforme. Le principe de l'harmonisation de la procédure pénale lors de la phase préparatoire au jugement est abandonné et c'est l'unification qui est utilisée. La « clef de voûte » du système serait la création d'un Ministère Public Européen (M.P.E.) qui bénéficierait d'un statut indépendant tant des autorités européennes que nationales. Il pourrait se saisir d'office. Le M.P.E. serait composé d'un Procureur Général Européen (P.G.N.), installé à Bruxelles, et de Procureurs Européens Délégués (P.E.D.), installés dans les différents capitales, auxquels les Ministères Publics Nationaux (M.P.N.) seraient tenus de prêter assistance. Le *Corpus* prévoit également un « mandat d'arrêt » européen exécutoire sur tout le territoire de l'U.E. Les jugements rendus pour les infractions

([93]) Müller-Rappard (E) & Bassiouni (C.), *La coopération interétatique européenne en matière pénale – Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pub., 1987, 3 volumes.

définies dans le *Corpus* seraient aussi exécutoires sur tout le territoire de l'Union. Enfin, en cas de lacune du *Corpus juris*, l'application du droit national serait assurée conformément au principe de subsidiarité. Ce *Corpus juris* a été élaboré dans l'optique d'être appliqué dans le domaine de la lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'U.E. mais on peut envisager d'élargir son champ d'application aux infractions d'incrimination communautaire susmentionnées.

Dans l'hypothèse de l'application de ce *Corpus juris* à d'autres domaines de la criminalité transfrontalière un problème de taille émergera. Quelle sera la procédure d'adoption de ces textes qui imposent des sanctions pénales en l'absence d'un organe législatif issu du peuple européen ? ([94]) En l'état actuel de l'organisation institutionnelle de l'U.E. cela n'est pas envisageable. La première condition à l'intégration policière dans le cadre de l'Union, l'existence d'un espace judiciaire pénal européen, est néanmoins sur la voie de l'édification. Une autre condition à l'intégration policière est l'existence d'un contrôle judiciaire adéquat des activités d'Europol.

B. – L'existence d'un contrôle judiciaire

A partir du moment où il y a des infractions européennes, un contrôle minimum de la part de la C.J.C.E. est indispensable. Un « déficit juridictionnel » serait intolérable car la protection des droits individuels risquerait de ne pas être assurée. En plus, des arguments techniques viennent à l'appui d'un contrôle judiciaire par la C.J.C.E. Il faut, en effet, organiser l'interprétation uniforme des normes communautaires ([95]).

La proposition de *Corpus juris* de Madame Delmas-Marty préconise également le contrôle juridictionnel dans le cadre de cet espace judiciaire européen unique. Ne serait pas créée une Cour pénale européenne nouvelle. Les juridictions nationales jugeraient elles-

([94]) D'après Madame Delmas-Marty, lors d'un entretien organisé par les élèves du D.E.A. de droit pénal et de politique criminelle en Europe, « les traités donnent déjà compétence au Parlement pour le vote du budget. C'est pourquoi il est important de ne pas étendre d'emblée le *Corpus juris* au-delà des fraudes au budget, le point de rattachement au Parlement étant le budget. Historiquement, c'est d'ailleurs toujours au travers du vote du budget que les parlements ont acquis le pouvoir législatif ».

([95]) ROSSETTO (J.), « Les contrôles judiciaires dans la Convention de Schengen et dans le troisième pilier », dans DEN BOER (M.), *The Implementation of Schenghen : First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, I.E.A.P., 1997, p. 33.

mêmes les infractions du *Corpus juris* conformément au droit communautaire. Néanmoins, le respect des droits de la défense serait assuré par un « juge des libertés », indépendant et impartial, désigné par chaque Etat membre et siégeant au même lieu que les Procureurs Européens Délégués. De plus, la C.J.C.E. serait compétente pour statuer à titre préjudiciel sur les questions d'interprétation du *Corpus*. Elle serait également compétente pour statuer, à la demande d'un Etat membre ou de la Commission, sur tout différend concernant l'application du *Corpus* ou encore, à la demande du M.P.E. ou d'une autorité judiciaire nationale, sur les conflits de compétence.

La prise en compte des droits fondamentaux par la C.J.C.E. devra néanmoins être assurée. Cela peut être envisagé de deux manières : l'intégration d'une liste de droits et libertés dans le droit communautaire afin que leur application soit sanctionnée par la C.J.C.E. ([96]) ou bien l'adhésion de l'Union à la C.E.D.H. ([97]). Cette dernière solution semble compromise tant que l'Union n'est pas un Etat à part entière ([98]). L'incorporation d'une liste de droits fondamentaux dans le traité est donc la meilleure solution pour que la C.J.C.E. puisse effectuer un contrôle efficace. Malheureusement la Conférence intergouvernementale de 1996 n'a pas avalisé une telle solution. Comme nous l'avons vu plus haut, le Traité d'Amsterdam prévoit uniquement dans le nouvel article 46 la possibilité pour la C.J.C.E. d'appliquer l'article 6 § 2 ([99]) dans le cadre de ses compétences juridictionnelles, c'est-à-dire également dans le cadre de ses compétences concernant le troisième pilier.

Le chemin est donc encore long avant que les conditions préalables à la création d'Europol ne soient remplies. Ce n'est pas pour autant qu'il faut arrêter de réfléchir et d'imaginer ce que pourrait être un avenir meilleur. On peut dans un premier temps, envisager une phase de transition vers l'intégration. Une première étape serait

([96]) DARMON (M.), « La prise en compte des droits fondamentaux par la Cour de justice des Communautés Européennes », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 1, 1995, pp. 24-34.

([97]) TWOMEY (P.), « Title VI of the Union Treaty : 'Matters of Common Interest' as a Question of Human Rights », dans MONAR (J.) & MORGAN (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994, p. 66.

([98]) CHALTIEL (F.), « L'Union doit-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme ? », *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n° 404, 1997, pp. 34-50.

([99]) Ancien article F § 2.

l'élargissement de la notion de territorialité en fonction d'un certain nombre de facteurs de rattachement précis comme l'auteur et le lieu de l'infraction, le lieu des éléments de preuve, la participation des complices. En l'état actuel du droit, le principe de juridiction est lié au principe de territorialité. Il faut envisager un dépassement de cette notion traditionnelle pour pouvoir à terme envisager la réalisation d'un espace judiciaire européen ([100]). Même si cette étape ultime nécessite encore un certain nombre d'années cela ne nous empêche pas de réfléchir d'ores et déjà au statut de la future police européenne.

§ 2. – *Le statut d'Europol en tant que police européenne intégrée*

La question majeure qui se pose maintenant est celle de savoir ce que ferait une telle police. Aura-t-elle seulement des compétences de police judiciaire et pas de compétences de police administrative ? Sera-t-elle compétente sur tout le territoire de l'Union Européenne ? C'est le problème de la répartition des compétences entre les forces de police nationales et Europol que nous allons ici essayer de régler. Cette répartition doit être effectuée conformément au principe de subsidiarité afin qu'Europol n'intervienne que quand cela est indispensable (A). Il faudra alors réfléchir sur les moyens d'action d'Europol (B). Le dernier problème qui se pose à ce stade de la réflexion est celui de l'organisation de cette future police centralisée, problème que nous résoudrons en nous inspirant du modèle des polices fédérales déjà existantes (C).

A. – La répartition des pouvoirs entre polices nationales et police européenne selon le principe de subsidiarité

Avant d'appliquer le principe de subsidiarité en matière de police (2) nous étudierons les origines et la portée de ce fameux principe (1).

([100]) MISSIR DI LUSIGNANO (A.), « Faut-il un droit communautaire pénal ? », dans DEN BOER (M.), *The Implementation of Schenghen : First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, I.E.A.P., 1997.

1. *Le principe de subsidiarité* ([101])

Le nom « subsidiarité » vient du latin *subsidium* qui signifie les troupes de réserve.

Le principe de subsidiarité a été intégré dans le droit communautaire par le T.U.E. (a) sans que ce dernier ne précise les modalités de son application (b).

a) Des origines du principe de subsidiarité à son intégration dans le T.U.E.

Avant d'avoir été intégré dans le droit communautaire (ii) le principe de subsidiarité a été utilisé comme principe de répartition de compétences au sein de l'Eglise catholique ainsi que dans les Etats fédéraux (i).

i. *Les origines*

La subsidiarité est un principe d'organisation politique et sociale dont l'idée remonte à Aristote et à la pensée grecque, puis se retrouve chez Saint Thomas d'Aquin et dans la scolastique médiévale ([102]). Mais c'est l'Eglise catholique qui a formulé cette doctrine, cette dernière ayant été reprise par les Etats fédéraux ([103]).

Ce principe de répartition de compétences a été développé par l'Eglise catholique dès le XVe siècle ([104]). A l'époque, le Pape avait des attributions d'ordre politique en plus de celles religieuses qui s'imposaient aux gouvernements civils. Afin de régler les problèmes de répartition de pouvoir entre l'autorité sacrée et l'autorité royale, l'Eglise avait accepté d'appliquer le principe de subsidiarité : elle n'interviendrait dans les affaires intérieures des Etats que dans les cas où elle serait en mesure de le faire avec plus d'efficacité. Ce principe a également été utilisé par l'Eglise catholique afin de déterminer la répartition de compétences entre l'Eglise de Rome et les Eglises locales. Cette doctrine sera développée dans l'encyclique *Quadragesimo Anno* de 1931 par le Pape Pie XI ([105]). Le concept de

([101]) Millon-Delsol (C.), *Le principe de subsidiarité*, Paris, P.U.F, coll. Q.S.J. ?, 1993, 125 p.
([102]) d'Onorio (J.-B.), « La subsidiarité à la mode européenne », *Les Petites Affiches*, n° 75, 1995, pp. 28-33.
([103]) Millon-Delsol (C.), *Le principe de subsidiarité*, Paris, P.U.F, coll. QSJ, 1993, p. 7.
([104]) Clergerie (J.-L.), « Les origines du principe de subsidiarité », *Les Petites Affiches*, n° 97, 1993, pp. 34-39.
([105]) Lourau (R.), *Le principe de subsidiarité contre l'Europe*, Paris, P.U.F, 1997, 228 p.

subsidiarité est par ailleurs utilisé par les Etats fédéraux comme critère de répartition de compétences.

L'Allemagne a été traditionnellement influencée par les philosophes anglais tels que Althusius, Locke ou Hobbes qui pensaient que le pouvoir central devait respecter les autonomies afin d'éviter l'absolutisme. Le principe de subsidiarité était, en effet, déjà le principe de répartition de compétences dans la première constitution allemande de 1871. La Loi Fondamentale de 1949, dans son article 72, prévoit également d'appliquer ce principe pour les matières qui sont exercées en commun par le *Bund* et les *Länder* ([106]). L'Etat fédéral ne pourra donc légiférer dans ces matières que s'il est en mesure d'apporter la preuve de sa capacité à se montrer plus efficace que les *Länder*.

L'Union Européenne n'est pas une fédération, pourtant ce principe a largement inspiré les rédacteurs des traités successifs.

ii. *L'intégration du principe de subsidiarité dans le droit communautaire*

Le principe de subsidiarité était déjà présent dans les traités originaires instituant les Communautés Européennes mais il avait un champ d'application bien réduit. Le T.U.E. effectue une extension de son champ d'application et l'érige ainsi en principe général régissant les modalités d'exercice des compétences concurrentes entre les Etats membres et l'UE.

– *Le principe de subsidiarité avant le T.U.E.*

Dans les traités originaires ([107]), de nombreux articles peuvent être analysés comme faisant allusion à un principe implicite de subsidiarité. Ainsi les articles 4 § 1 C.E.E. et 3 § 1 C.E.E.A., selon lesquels « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui ont été conférées par le présent traité », peuvent-ils être analysés comme faisant indirectement référence au principe de subsidiarité. L'article 235 C.E.E. confère aux institutions communautaires la possibilité d'exercer un pouvoir non prévu ou éventuellement d'agir dans un domaine n'entrant pas strictement dans les compétences communautaires lorsque cela est justifié par la nécessité de réaliser

([106]) CHARPENTIER (J.), « Quelle subsidiarité ? », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, pp. 49-62.

([107]) RIDEAU (J.), *Droit institutionnel de l'Union Européenne et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., 1994, pp. 403-425.

l'un des objectifs de la Communauté. Cet article a été utilisé à maintes reprises dans des domaines où la Communauté était considérée comme plus efficace que les Etats agissant seuls. Cela a été, en effet, le cas en matière de relations extérieures concernant les transports ([108]) ou l'environnement. Il faut mentionner, enfin, la jurisprudence que la Cour de Justice a développé en matière de compétences implicites. La Cour a adopté une interprétation téléologique des traités, c'est-à-dire en fonction des buts à atteindre. Elle a ainsi systématiquement résolu les problèmes de répartition de compétences en attribuant compétence à l'organe qui était en mesure d'atteindre les objectifs communautaires de la manière la plus efficace ([109]). Néanmoins la première référence explicite au principe de subsidiarité n'est apparue qu'avec l'A.U.E.

Le principe de subsidiarité a marqué les débats autour de l'A.U.E. Le projet d'Union Européenne, dit « Projet Spinelli », présenté en 1984 par le Parlement européen énonçait, en effet, ce principe. Ce projet a eu une certaine influence lors des négociations de l'A.U.E. mais le principe de subsidiarité en tant que principe général régissant les modalités d'exercice des compétences concurrentes entre la Communauté et les Etats n'a pas été retenu. Ce n'est qu'en matière d'environnement, nouvelle compétence communautaire, que ce principe a été prévu. Ainsi l'article 130 R § 4 énonce-t-il que : « La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs fixés au § 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément ... ». Cette disposition a depuis disparu de la nouvelle version de l'article 130 R telle que modifiée par le T.U.E. car le principe de subsidiarité est érigé en principe de droit commun.

– *Le principe de subsidiarité dans le T.U.E.*

Le T.U.E. généralise l'application du principe de subsidiarité à tous les domaines relevant de la compétence concurrente des Etats membres et de l'Union. Il est d'abord fait mention de la subsidiarité dans le Préambule du T.U.E. mais aussi dans les dispositions communes de l'article B. Il définit les objectifs de l'Union qui doivent être atteints dans le respect de la subsidiarité. C'est l'article 3 B qui

([108]) Arrêt « A.E.T.R. » du 31/03/71, aff. 22/70, *Commission c/ Conseil*, *Rec.*, p. 263.
([109]) CLERGERIE (J.-L.), « Les origines du principe de subsidiarité », *Op. cit.*, p. 35.

pose le principe de subsidiarité et qui en définit le contenu ([110]). L'article 3 B contient plus que le simple principe de subsidiarité. L'alinéa premier énonce le principe de spécificité, d'interprétation stricte des compétences, principe qui n'est pas nouveau. Le dernier alinéa énonce également un principe bien connu en droit communautaire : celui de la proportionnalité qui procède de la jurisprudence de la Cour de Justice ([111]). C'est seulement l'alinéa second qui est une innovation : il définit le principe de subsidiarité et énonce ses conditions d'application. Il ne s'applique que dans les domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de la Communauté, c'est-à-dire les domaines à compétences partagées. Ce n'est donc pas un principe de répartition de compétences mais seulement un principe régissant les modalités d'exercice des compétences reconnues aux institutions communautaires ([112]). L'action de la Communauté doit compléter l'action des Etats membres dans la mesure où un objectif n'a pas été atteint. L'article pose alors deux conditions d'intervention : les objectifs ne peuvent pas être réalisés de façon suffisante par les Etats membres et ils doivent pouvoir être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'introduction du principe de subsidiarité dans le T.U.E. a été bien accueillie mais très vite l'article 3 B al. 2 s'est avéré obscur et des problèmes d'application ont émergé.

b) L'application non définie dans le T.U.E.

Le T.U.E. a le mérite d'effectuer une clarification dans la méthode de répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres. Pourtant le Traité laisse subsister deux grands problèmes : une trop grande marge d'appréciation en ce qui concerne certains termes, tels que « compétences exclusives », « réalisation suf-

([110]) « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

([111]) Arrêt du 17/12/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, *Rec.*, p. 1125.

([112]) Accord interministériel du 29 octobre 1993 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

fisante » ou bien « être mieux réalisé » ([113]) (a) et une grande imprécision en ce qui concerne les mécanismes de contrôle de l'application de ce principe (b).

i. *L'imprécision des termes de l'article 3 B al. 2*

La détermination des « compétences exclusives » de la Communauté pose d'abord problème. La répartition des compétences se fait en fonction du principe selon lequel les Etats membres ont une compétence de principe et la Communauté a une compétence d'attribution. Quand la Communauté est compétente dans un domaine, elle partage en général cette compétence avec les Etats membres et les conflits se règlent conformément au principe de primauté du droit communautaire. Néanmoins, dans un certain nombre de domaines, les Etats ont perdu la possibilité de légiférer et la Communauté bénéficie de compétences exclusives ([114]). C'est le cas en matière de politique commerciale commune, de politique agricole commune, ou encore de conservation des ressources de pêche. Mais contrairement à la Constitution d'un Etat fédéral, les traités ne contiennent pas de liste exhaustive des compétences exclusives et des compétences partagées des différents niveaux de gouvernement ([115]).

Le deuxième problème d'interprétation concerne les conditions d'application du principe. Son application est, en effet, doublement conditionnée : par une insuffisance de l'action étatique d'une part, et par une plus grande efficacité au niveau communautaire d'autre part. Or les termes « de manière suffisante » et « mieux réalisés » évoquent un critère subjectif de l'efficacité qui rend l'application du principe délicate. La Commission, avant même la signature du T.U.E., s'est sentie visée par les discussions relatives à la subsidiarité et s'est autocensurée dans une communication au Conseil et au Parlement européen ([116]). Elle s'est engagée à effectuer un « test d'efficacité comparative » entre l'action communautaire et celle des Etats membres avant d'utiliser son droit d'initiative et à redonner à la directive sa signification originelle. Lors du Conseil européen

([113]) Sénat, *Rapport fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur l'application du principe de subsidiarité*, par de la Malène (C.), enregistré à la Présidence en 1996, n° 46, 120 p.

([114]) LENAERT (K.) et VAN YPERSELE (P.), « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3B du traité C.E. », *Cahiers de Droit Européen*, 1994, pp. 3-83.

([115]) FERAL (A.), « Le principe de subsidiarité dans l'Union Européenne », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, n° 1, 1996, pp. 203-240 .

([116]) Communication de la Commission du 27 octobre 1992 sur la définition et l'application du principe de subsidiarité.

d'Edimbourg, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont approuvé l'idée d'un accord interinstitutionnel concernant l'application du principe de subsidiarité suggéré par le Parlement européen ([117]). Cet accord, signé en octobre 1993, prévoit que toute proposition de la Commission doit dès lors comporter une justification du respect du principe. C'est également le cas pour les amendements émanant du Conseil et de la Commission. La Commission doit faire un rapport annuel concernant l'application du principe de subsidiarité. Enfin il est prévu que le « contrôle du respect du principe de subsidiarité s'effectue dans le cadre du processus communautaire normal ».

ii. *Le problème du contrôle de l'application du principe de subsidiarité*

En plus de l'autocontrôle exercé par les institutions communautaires et prévu par l'accord interinstitutionnel, le contrôle du respect de l'application du principe de subsidiarité doit passer par une autorité indépendante de celles qui doivent l'appliquer. La question s'est alors posée de savoir à qui attribuer cette compétence : à la C.J.C.E., à une autorité indépendante créée à cet effet, ou encore aux Parlements nationaux réunis en un Sénat européen ? On s'est également posé la question de savoir si le contrôle devait être *a priori* ou *a posteriori* ? La justiciabilité du principe de subsidiarité a fait l'objet de beaucoup de discussions étant données les implications politiques de l'application de ce principe ([118]). Certains redoutaient également la partialité de la C.J.C.E. qui a tendance à favoriser l'extension des compétences communautaires aux détriments de celles des Etats membres. Ces objections ont rapidement été écartées par la C.J.C.E. dans sa communication de décembre 1990 ([119]) en invoquant son rôle de garant de l'application uniforme du droit communautaire. Elle rappelait également qu'elle était déjà amenée à exercer un contrôle sur des appréciations de nature politique notamment en ce qui concerne le principe de proportionnalité. Le contrôle du respect de l'application du principe est donc exercé d'une manière *a posteriori* par la C.J.C.E. selon les procédures nor-

([117]) *J.O.C.E.*, n° C 329 du 6/12/93.

([118]) Strozzi (G.), « Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attentes », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 3, 1994, pp. 373-390.

([119]) Communication du 10/12/90 à l'intention de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique européenne.

males permettant de contester la légalité des actes communautaires et cela par toutes les personnes que les traités habilitent à le faire. La C.J.C.E. a pour la première fois été amenée à se prononcer sur le principe de subsidiarité en ce qui concerne la compétence communautaire en matière d'aménagement du temps de travail ([120]). Elle a, en l'espèce, écarté une argumentation tirée de la méconnaissance par la directive contestée du principe de subsidiarité. En statuant ainsi elle a confirmé la justiciabilité de ce principe ([121]).

Cette solution n'est pourtant pas considérée comme tout à fait satisfaisante. La Conférence intergouvernementale s'est penchée sur la possibilité d'ajouter dans les traités une liste des compétences exclusives de l'Union et de mettre en place une procédure de contrôle *a priori* du principe de subsidiarité. Cela n'a pas abouti mais les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont néanmoins adopté un Protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité qui a été annexé au Traité d'Amsterdam. Ce dernier donne des précisions sur les critères à prendre en compte dans le « test d'efficacité comparative ». Un problème reste à traiter : de quelle manière s'applique le principe de subsidiarité dans le domaine du troisième pilier et plus particulièrement dans celui de la coopération policière ?

2. *Le principe de subsidiarité appliqué en matière de police*

Le troisième pilier relevant de la compétence intergouvernementale et non communautaire, le principe de subsidiarité ne devrait donc pas s'appliquer à cette partie du T.U.E. Néanmoins il faut noter que l'article B, figurant dans les dispositions communes du T.U.E., précise que « les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article B du traité instituant la Communauté Européenne ». Le principe de subsidiarité doit donc être pris en considération dans les domaines de la justice et de la sécurité intérieure. De plus, certaines dispositions du troisième pilier font également référence à ce principe. C'est le cas, par exemple, de l'article K.3 § 2(b) qui stipule que le Conseil peut « adopter des actions

([120]) Arrêt du 12 nov. 1996, *Royaume-Uni c/Conseil*, aff. C-84/94.
([121]) *Europe*, n° 1, 1997, pp. 7-8.

communes, dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les Etats membres agissant isolément, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée ».

Il est surtout intéressant de réfléchir au rôle de ce principe dans la perspective de communautarisation de certains domaines relevant pour l'instant de la coopération intergouvernementale. Ainsi, dans l'hypothèse de la communautarisation de la coopération policière et de l'attribution de compétences opérationnelles à Europol, le principe de subsidiarité pourrait-il être la base de la répartition de compétences entre les différents niveaux de police. Nous étudierons d'abord la répartition des compétences entre les polices nationales et Europol (a) puis nous verrons de quelle manière le principe de subsidiarité pourrait être utilisé comme modalité de répartition des compétences partagées (b).

a) La répartition des compétences entre les polices nationales et Europol

La répartition s'effectuera entre les domaines qui seront de la compétence de principe des forces de police nationales (i) et ceux qui relèveront de la compétence partagée entre les polices nationales et Europol (ii).

i. *La compétence de principe des forces de police nationales*

Les forces de police nationales resteront compétentes pour le maintien de l'ordre public sur le territoire national. La compétence d'Europol ne pouvant être que l'exception dans les cas où un élément de transnationalité impose son intervention. Certains domaines resteront par contre de la compétence exclusive des polices nationales étant donné leur caractère de proximité. Ce sera par exemple le maintien de l'ordre public quand il ne peut y avoir d'incidences européennes ou internationales : c'est le cas notamment de la police du stationnement ou de la circulation. Dans ces domaines il n'y a aucun intérêt à ce qu'Europol puisse intervenir. Dans d'autres cas de figure, une compétence partagée devra par contre être envisagée.

ii. *Les compétences partagées*

Dans tous les cas, les compétences d'Europol seront des compétences partagées et non des compétences exclusives. Certains domaines seront par principe des domaines de compétences partagées. Ce seront, d'une part, la lutte contre les formes de criminalité qui ont par essence une implication au niveau européen : par exemple la lutte contre la fraude communautaire ou la répression de la corruption des fonctionnaires européens ([122]), et d'autre part, les domaines de compétence actuelle d'Europol : le trafic de stupéfiants, le terrorisme ... D'autres domaines de compétence seront partagés en fonction des cas particuliers : quand un élément transfrontalier interviendra. Ce seront alors les domaines de prédilection de l'application du principe de subsidiarité car ils engendreront une certaine marge d'appréciation. En tout état de cause, Europol n'aura pas de compétence exclusive car sans contact avec les polices de terrain il ne saurait être efficace. A moins qu'Europol n'ait, à l'image du F.B.I., des antennes au niveau local telles que les *Resident Agencies* américaines.

En cas de problème de répartition de compétences il faudra avoir recours au principe de subsidiarité en tant modalité de répartition des compétences.

b) L'application du principe de subsidiarité

L'application du principe de subsidiarité doit être envisagée en tant que modalité de répartition des pouvoirs entre deux autorités ayant des compétences partagées. Cette application pose deux problèmes, celui de ses conditions d'application d'une part, et celui du contrôle de son application d'autre part.

i. *La mise en œuvre du principe*

Le principe de subsidiarité ne sera appliqué que dans les domaines qui relèvent de la compétence partagée entre Europol et les forces de police nationales. Il sera utilisé dans le but de répartir

([122]) Parlement européen, *Rapport sur le projet d'Acte du Conseil établissant le protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et sur le projet de protocole, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes,* fait au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures et présenté par Bontempi (R.), A4-0130/96 du 25/04/96, 43 p.

les pouvoirs d'une façon efficace. Il faudra à cet effet faire un bilan comparatif d'efficacité prenant en considération le caractère transfrontalier de l'affaire en cause. Cela permettra d'effectuer une répartition des pouvoirs entre les deux niveaux de police qui seront simultanément compétents. Il faut bien noter qu'il existe une différence entre les notions de compétence et de pouvoir ([123]).

Le Protocole sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam donne quelques orientations générales sur les modalités d'application du principe de subsidiarité. Il faut dans un premier temps se demander si la question traitée a des aspects qui ne peuvent être réglés de manière satisfaisante par l'action des Etats membres pris isolément. Puis il faut se poser la question de savoir si une action au seul niveau national ou bien l'absence d'action de la Communauté serait contraire aux exigences des traités ou léserait grandement d'une autre manière les intérêts des Etats membres. Enfin il faut évaluer si une action au niveau communautaire présenterait des avantages manifestes, en raison des dimensions ou de ses effets, par rapport à une action au niveau des Etats membres. L'examen de ces questions peut tout à fait constituer un test d'efficacité comparative en matière policière. Le Traité d'Amsterdam donne donc des indications utiles quant aux modalités de mise en œuvre du principe de subsidiarité, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne le contrôle de l'application de ce principe.

ii. *Le contrôle de l'application du principe*

Le problème du contrôle de l'application du principe de subsidiarité n'est pas abordé par le Protocole du Traité d'Amsterdam. La solution est donc celle que nous avons vue plus haut, le contrôle judiciaire *a posteriori* exercé par la C.J.C.E.

Il est dommage que la C.I.G. n'ait pas énuméré une liste des compétences exclusives de l'U.E. car cela aurait facilité l'application du principe de subsidiarité. En matière policière plus spécialement, il faudra que les compétences exclusives des Etats membres dans le domaine du maintien de l'ordre soit limitativement énumérées afin que la répartition des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national s'effectue de manière claire. Cette énumération

([123]) Lenaert (K.) & van Ypersele (P.), « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3B du traité CE », *Cahiers de Droit Européen*, 1994, p. 46.

des compétences exclusives est une pratique fédérale, dans certains Etats la liste énumère les compétences exclusives des Etats fédérés, dans d'autres de l'Etat fédéral ([124]). Comme l'affirme Monsieur Delors, « Conçue ainsi, la subsidiarité est bien une pédagogie de l'approche fédérale » ([125]).

Nous avons dit dans quelles circonstances la future police sera compétente, il faut maintenant étudier les moyens d'action dont elle disposera.

B. – Les moyens d'action d'Europol

Europol doit avoir les moyens d'agir de manière autonome grâce à l'engagement de ses propres agents sur le terrain. Ce qui n'est prévu ni dans le T.U.E., ni dans la Convention Europol, ni dans le Traité d'Amsterdam. Pourtant dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg de juin 1991, les tâches d'Europol sont décrites comme suit : « ... en premier lieu, création d'une station-relais pour l'échange d'informations et d'expériences puis, dans un deuxième stade, attribution de compétences pour agir également au sein des Etats membres ». Ce deuxième stade n'est pas encore atteint. Nous allons voir que le chemin est encore long et qu'il faudra d'abord passer par une phase transitoire (1) avant d'attribuer de réels pouvoirs opérationnels à Europol (2).

1. *La solution intermédiaire, celle du Traité d'Amsterdam*

L'article 2 § 2 de la Convention Europol prévoit que les objectifs d'Europol doivent être réalisés progressivement. Une phase intermédiaire est donc sûrement la bienvenue. Nous allons voir que les dispositions du Traité d'Amsterdam posent les principes de cette période d'expérimentation.

Monsieur Anderson proposait déjà en 1995 l'utilisation des *Task forces* multinationales. Les *Task forces* seraient, d'après lui, des unités multinationales qui opéreraient d'une manière transfrontalière et seraient mises en place pour une affaire spécifique et pour une durée déterminée. Les membres de la *Task force* auraient des

([124]) EMIL (N.), « Subsidiarity : Panacea or Fig Leaf ? », dans O'KEEFFE (D.) & TWOMEY (P.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Chancery Law Pub, 1994, pp. 65-83.

([125]) GONZALEZ (J.P.), « The Principle of Subsidiarity (A Guide for lawyers with a particular community orientation) », *European Law Review*, vol. 20, n° 4, 1995, pp. 355-370.

pouvoirs opérationnels mais uniquement dans leur pays respectif et auraient le statut d'observateur quand ils interviendraient dans un autre Etat membre ([126]). Cette idée, solution à court terme avant l'attribution de pouvoirs opérationnels réels et sans référence à la nationalité de l'agent, a d'ailleurs été adoptée par le Conseil européen d'Amsterdam. Le Traité d'Amsterdam prévoit, en effet, dans son article 30 § 2, « la mise en œuvre d'actions spécifiques d'enquête menée par les autorités compétentes des Etats membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui ». Les représentants d'Europol n'auront donc qu'un rôle de support.

Le deuxième moyen d'action à mettre en place est la possibilité pour Europol de déclencher des opérations d'investigation, sans pouvoir d'intervention sur le terrain. D'après les termes de Monsieur de Kerchove ([127]), « Europol devrait avoir les moyens d'exercer une certaine forme d'autorité fonctionnelle sur les polices nationales pour qu'elles réalisent des opérations 'sur commande' ». Le Traité d'Amsterdam dans son nouvel article 30 § 2 b) prévoit maintenant qu'Europol devra pouvoir « demander aux autorités compétentes des Etats membres de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises ». Europol pourrait prendre l'initiative d'attirer l'attention des autorités compétentes sur certaines affaires sans que cette initiative n'oblige les Etats à prendre les mesures concernées. Un accord concernant la détermination du pays dans lequel les poursuites doivent être déclenchées devra dès lors être trouvé. ([128])

Il faudrait également qu'Europol puisse envoyer des spécialistes qui participeraient aux opérations, le commandement des opérations étant toutefois réservé à la police nationale. Cette possibilité a également été prévue par le Traité d'Amsterdam qui prévoit dans ce même article 30 § 2 b) qu'Europol doit pouvoir « développer des compétences spécialisées pouvant être mises à la disposition des Etats membres pour les aider dans des enquêtes sur la criminalité organisée ».

Nous pouvons donc conclure que le Traité d'Amsterdam a le mérite d'étendre les pouvoirs d'Europol et constitue donc une étape

([126]) ANDERSON (M.) et al., *Policing the European Union*, Londres, Clarendon, 1995, p. 283.
([127]) Lors d'un entretien en juin 1997 à Bruxelles.
([128]) BRUGGEMAN (W.), « Policing in Europe : A New Wave ? », dans DEN BOER (M.), *The Implementation of Schenghen : First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, I.E.A.P., 1997, pp. 111-128.

intermédiaire vers l'intégration policière dans l'Union Européenne. Pourtant l'étape ultime n'est pas franchie : les agents d'Europol n'ont pas de pouvoirs opérationnels : ils ne peuvent déclencher les poursuites et n'ont pas de pouvoirs de coercition.

2. *Les pouvoirs opérationnels d'Europol*

D'après le Larousse l'adjectif « opérationnel » est « relatif aux opérations militaires, aux aspects de la stratégie, qui concernent plus particulièrement les opérations, les combats ». Il vient de l'Anglais « *operational* ». En matière policière, les pouvoirs opérationnels s'entendent de la possibilité pour les forces de police de déclencher des poursuites et d'avoir recours à la force pour faire appliquer la loi.

Pour qu'Europol puisse agir efficacement il faut qu'il ait des pouvoirs opérationnels, c'est-à-dire qu'il puisse déclencher des poursuites de sa propre initiative et être détenteur de pouvoirs de coercition. Deux solutions sont alors envisageables. Soit les agents d'Europol sont envoyés en mission et appliquent dès lors le droit de l'Etat dans lequel ils interviennent, soit ils sont détachés dans chaque Etat européen et agissent conformément à un droit procédural européen.

– Dans le cas des agents envoyés en mission, les pouvoirs opérationnels seraient exercés tel que suit. Au vu des informations dont il aurait connaissance, Europol pourrait engager des poursuites dans plusieurs Etats membres. Il le ferait en envoyant des agents en mission après avoir averti les Etats concernés. Il faudrait à cet effet créer un réseau européen de ministère public comme le suggère Monsieur Bruggeman ([129]). Les agents en mission auraient des pouvoirs coercitifs c'est-à-dire qu'ils pourraient effectuer une arrestation, faire usage de leurs armes ou encore avoir recours à la saisie et à la confiscation conformément au droit de l'Etat dans lequel ils interviendraient.

– Dans le cas des agents détachés dans les unités nationales, les poursuites seraient engagées de la même manière mais l'exercice des pouvoirs de coercition serait autrement régulé. En effet, il ne s'agirait plus d'appliquer uniquement le droit national de l'Etat dans lequel les agents détachés interviendraient. Les droits et obligations

([129]) BRUGGEMAN (W.), « Policing in Europe : A New Wave ? », *Op. cit.*, pp. 111-128.

des agents détachés seraient déterminés par le droit communautaire, leurs activités seraient sous le contrôle d'un Ministère public européen et ils répondraient de leurs actes devant la C.J.C.E.

L'un des inconvénients de cette dernière solution est *a priori* indéniable, l'unification du droit dans ce domaine est un obstacle important. Néanmoins l'étendue du territoire communautaire ne permet pas d'adopter la première solution. Comment, en effet, une police européenne pourrait-elle être efficace si les agents doivent être envoyés en missions en Espagne ou en Crète à partir de La Haye ? D'ailleurs les Etats-Unis, qui ont un territoire comparable à celui de l'Union Européenne, ont des agences locales dans lesquelles les agents du F.B.I. sont détachés. Par contre en Allemagne les agents du B.K.A. sont compétents sur tout le territoire car la taille du territoire allemand le permet.

Nous allons maintenant étudier l'organisation d'Europol dans le cas du détachement des agents Europol dans les unités nationales.

C. – L'organisation d'Europol en tant que police intégrée

La seule innovation de taille sera le détachement des agents Europol dans les unités nationales, les autres dispositions de la Convention relatives à l'organisation d'Europol resteraient valables. En effet, les officiers de liaison et les analystes basés à La Haye resteront de toute nécessité. Nous étudierons dans un premier temps le problème que pose le détachement des agents d'Europol dans les unités nationales au regard du droit national (a) et dans un deuxième temps le statut de ces derniers (b).

1. *Le détachement d'officiers, ou agents dans les Etats membres*

L'existence même d'agents d'Europol détachés dans les unités nationales pose le problème des emplois dans l'administration publique ([130]). En effet, l'article 48 § 4 du Traité de Rome prévoit que « les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ». La Cour de Justice a précisé cette notion communautaire d'emplois dans l'administration

([130]) DE LARY (H.), *La libre circulation des personnes dans la C.E.E.*, Paris, P.U.F, coll. Q.S.J. ?, 1992, pp. 72 et s.

publique dans son arrêt Sotgiu de 1974 ([131]). Cette notion « exige de recourir à des critères matériels tirés des attributions que comportent l'emploi et les activités réellement exercées par le titulaire de cet emploi ». Dans ces conditions il y a effectivement emploi public au sens du droit communautaire, « si son titulaire détient un pouvoir de décision à l'égard des particuliers ou si son activité met en cause des intérêts nationaux touchant à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ».

En 1988 la Commission a, en outre, publié une Communication sur la libre circulation des travailleurs et l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres dans laquelle elle distingue les fonctions spécifiques de l'Etat exclues de la libre circulation et les emplois dans certaines structures nationales qui peuvent être ouverts aux étrangers ([132]). Dans la première catégorie figurent « les fonctions spécifiques de l'Etat et des collectivités assimilables, telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre, l'administration fiscale et la diplomatie ». Il est donc assez clair que l'accès aux fonctions policières est réservé aux nationaux. Cette distinction des emplois « typiques » ou « spécifiques » de l'administration publique renvoie aux théories libérales du XIXe siècle ([133]). D'après Henri Barthélemy, l'Etat a des fonctions essentielles telles que la police, la justice ou la défense et des fonctions facultatives dans les domaines culturel, commercial, d'assistance ou de prévoyance ([134]).

D'ailleurs, en France, l'article 5*bis* inséré par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 dans le Statut général des fonctionnaires ([135]) permet l'accès aux ressortissants des Etats membres à certains corps, grades et emplois de la fonction publique française dont les attributions sont « séparables de l'exercice de la souveraineté ». Ceci exclut donc les fonctions policières. Le Conseil constitutionnel français

([131]) Arrêt *Sotgiu* du 12 février 1974, aff.152/73, *Rec.*, p. 153.

([132]) Commission européenne, « Communication du 18 mars 1988 relative à la libre circulation des travailleurs et à l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres », *J.O.C.E.*, n° C 72 du 19/03/1988, p. 2.

([133]) Bodiguel (J.-L.), « Une conception 'européenne' de la fonction publique ? », dans Rouban (L.) & d'Arcy (F.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 166.

([134]) Barthélemy (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Arthur Rousseau, 1901.

([135]) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

s'est d'ailleurs prononcé sur la conformité constitutionnelle de cette loi et a conclu à sa non contrariété avec la Constitution ([136]).

Le détachement de fonctionnaires d'Europol dans les unités nationales pose donc un problème de ce point de vue. En effet, la nationalité de l'agent ne correspondra pas nécessairement au pays dans lequel il exercera ses fonctions. Il faudra dès lors ériger Europol en organe de l'Union Européenne à part entière afin que les agents Europol puissent bénéficier du statut de fonctionnaire européen au même titre que ceux qui travaillent pour les autres institutions européennes à Bruxelles ou à Strasbourg.

2. *Le statut des agents détachés*

On peut se demander quel genre de statut devra être appliqué aux agents détachés : le statut général des fonctionnaires des Communautés Européennes ([137]) ou bien un statut spécial comme c'est le cas pour le personnel d'organismes tels que l'Institut universitaire européen de Florence ou la Banque européenne d'investissement qui relèvent d'un statut plus particulier ([138]). Ce statut devra de toutes les manières régler les modalités de recrutement des agents (a), leur rémunération et leur responsabilité (b).

a) Leur recrutement

Le principe de reconnaissance mutuelle des qualifications devra être instauré en ce qui concerne les agents de police. Mais pour pouvoir être recruté au sein d'Europol il faudra également que ces personnes passent un concours de sélection. Ceci afin d'assurer l'égalité des chances et de pouvoir recruter les personnes les plus qualifiées. Enfin une formation commune dans un Institut européen de police sera prévue pour tous ceux qui auront été sélectionnés par concours. Cet institut aura pour but d'enseigner le droit européen procédural, les droits fondamentaux de la personne tels que reconnus par la C.E.D.H., le droit pénal et procédural comparé. Les candidats sélectionnés perfectionneront également leurs techniques

([136]) Décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, *Rec.*, p. 74.

([137]) Règlement des fonctionnaires des Communautés Européennes et Régime applicable aux autres agents du 29/02/1968, *J.O.C.E.*, n° L 56 du 04/03/68 modifié à plusieurs reprises.

([138]) PENAUD (J.), « La fonction publique européenne », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 713-714, octobre 1993, p. 16.

policières et seront initiés aux stratégies européennes de lutte contre les différentes formes de criminalité transfrontalières.

Il existe déjà en Europe un certain nombre de centres de perfectionnement destinés aux différentes forces de police européennes. C'est le cas notamment de l'E.L.E.C. (*European Law-Enforcement Cooperation*) basée à Bruxelles. C'est une O.N.G. qui a comme mission de mettre en place un centre d'échange d'expériences et de savoir-faire entre les forces de police européennes afin de mieux lutter contre la criminalité internationale ([139]). Il existe aussi la C.E.P.A. (*Central European Police Academy*) à Vienne. Dans une catégorie un peu à part on peut citer l'I.L.E.A. (*European Law-Enforcement Academy*) à Budapest qui est organisée par le F.B.I. pour former les policiers des pays de l'Europe de l'Est aux techniques policières américaines. Il faut également citer le centre pour les polices scandinaves, le *Nordic-Baltic Police Academy,* qui est située au Danemark ([140]).

b) Leur rémunération et leur responsabilité

En tant que fonctionnaires européens, les agents détachés seront rémunérés à partir du budget communautaire. Leur responsabilité sera harmonisée pour éviter les disparités nationales. Ainsi Europol devra-t-il réparer les dommages causés par lui-même ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Ce sera à la C.J.C.E. de statuer sur de tels contentieux.

Cette réflexion sur les compétences, les moyens d'action et l'organisation d'une future police européenne ne doit pas masquer les problèmes qu'il reste encore à surmonter pour arriver à ce stade ultime de l'intégration policière dans le cadre de l'Union Européenne.

([139]) DE JONG (M.), *E.L.E.C. : « Your partner for getting more safety in Europe »*, International Conference on National and International Aspects in Countering Organized Crime and Terrorism, Bratislava, 29th-31st March 1995.

([140]) Conseil de l'Europe, *La coopération policière internationale en matière de police et la formation des fonctionnaires de police dans une Europe élargie*, Réunion multilatérale à Strasbourg les 17 et 18 juin 1997.

SECTION III. – LES OBSTACLES À L'INTÉGRATION POLICIÈRE

La création d'un Office européen de police avec de tels pouvoirs opérationnels ne se fera pas sans heurt. Notre propos ici n'est pas de montrer que cet objectif relève de l'utopie. Nous tenons seulement à faire preuve de réalisme. Ce n'est qu'en connaissant en profondeur les problèmes auxquels va se heurter l'édification d'Europol que nous pourrons y remédier. Les deux principaux obstacles à un tel dessein sont d'une part, la diversité des polices dans le cadre de l'Union Européenne (§ 1) et d'autre part, les atteintes potentielles à la souveraineté nationale qu'une telle intégration engendre (§ 2).

§ 1er. – *La diversité des polices en Europe*

Les polices sont déjà très différentes quant à leur organisation (A) mais en plus il existe souvent un fossé culturel qui les sépare (B).

A. – La reconnaissance mutuelle dans le cadre des législations nationales très différentes en matière de police

Les particularités policières en Europe sont le fruit de l'histoire. De nombreux essais de classifications ont vu le jour. La classification de Monsieur Loubet del Bayle est fondée sur la finalité sociétale et politique de la police ([141]). D'autres auteurs ont mis l'accent sur la distinction entre les polices armées et celles qui ne le sont pas. D'autres encore ont séparé les Etats qui ont une unité policière de ceux qui ont une gendarmerie. D'autres les ont classées en fonction du ministère dont elles relèvent : du ministère de l'Intérieur ou de la Justice ([142]). Nous adopterons ici une distinction par rapport à la localisation de la police ([143]). Nous étudierons donc d'abord les systèmes de police centralisés (1) puis ceux décentralisés (2).

([141]) MONTJARDET (D.), « Le modèle français de police », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, p. 61.

([142]) cf. tableau de BROSSARD (A.), *Law Enforcement in Europe – Building Effective Cooperation*, The University of Illinois, Office of International Criminal Justice, 1993, p. 17 .

([143]) REISS (A.), « Réflexions sur les systèmes de police et la coopération en Europe », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 201-207.

1. *Les systèmes de police centralisés*

Parmi les Etats qui ont une police centralisée, la palette structurelle est néanmoins large. Certains Etats ont une seule police qui relève soit du ministère de l'Intérieur, soit de celui de la Justice. D'autres Etats européens ont, en plus de la police nationale, une police à nature militaire qui relève du ministère de la Défense. C'est l'équivalent de la gendarmerie française. Nous distinguerons ici les Etats à police « moniste » ([144]) (i), avec une seule force de police, des Etats à police « dualiste », avec deux forces distinctes (ii).

a) Les Etats à police « moniste »

Ce sont le Danemark, la Finlande, la Grèce et l'Irlande.

– *Le Danemark*

Le Danemark n'a qu'une autorité de police qui est la Police nationale placée sous l'autorité du ministère de la Justice. Les chefs de police sont des juristes, rattachés au ministère de la Justice et qui font également office de procécuteurs. L'organisation interne de la police danoise se structure à deux niveaux : central et périphérique, chacun ayant des compétences et des pouvoirs différents. Le niveau central est constitué par le Commissariat National de la Police qui est responsable de la gestion de la police et de certaines attributions opérationnelles. L'ensemble du territoire, mis à part Copenhague, est divisé en sept régions de police, subdivisées en cinquante quatre districts qui sont eux-mêmes divisés en commissariats. La ville de Copenhague a un statut particulier et est considérée comme une région à part entière avec une autonomie policière plus marquée ([145]). La dernière précision, que nous tenterons de donner systématiquement, concerne le régime de la police par rapport au port et à l'utilisation des armes. La police danoise porte une arme à feu dont l'usage est strictement contrôlé : son utilisation doit être précédée d'une sommation.

([144]) Expression de Jean-Claude MONET dans *Polices et Sociétés en Europe, Op. cit.*, p. 71.

([145]) MEYZONNIER (P.), *Les forces de police dans l'Union Européenne*, Paris, I.H.E.S.I., L'Harmattan, 1994, pp. 77 et s.

– *La Finlande*

Comme la plupart des Etats nordiques, la Finlande a une police « moniste ». A la différence de ses pays voisins, la police finlandaise dépend du ministère de l'Intérieur et non du ministère de la Justice ([146]). Les activités policières se répartissent en trois niveaux qui sont supervisés et coordonnés par le Département de Police du Ministère de l'Intérieur. Au niveau régional, ce sont les préfectures des Provinces qui sont responsables du maintien de l'ordre et de la coopération avec les polices locales. Au niveau local, ce sont les districts qui sont compétents ([147]). L'originalité du système finlandais est que la population est représentée aux différents niveaux de responsabilité dans le cadre de comités consultatifs et peut ainsi faire part de ses préoccupations ([148]). Nous aurions pu classer la Suède dans cette subdivision aux côtés des autres Etats de l'Union Nordique mais nous avons décidé de l'étudier à part car les forces de police locales bénéficient de plus d'autonomie.

– *La Grèce*

En 1829, au moment où la Grèce a obtenu son indépendance de la Turquie, la police grecque était constituée de deux corps de police : la Police urbaine compétente dans quatre grandes villes (Athènes, Le Pirée, Corfou et Patras) et la Gendarmerie compétente sur tout le reste du territoire. Ce n'est que depuis 1984 que le système policier de la Grèce a été réformé et que la gendarmerie et les polices locales ont été dissoutes. La Grèce n'a maintenant qu'une seule force de police : la *Elleniki Astinomia* ou *El. As.* (la Police hellénique). Elle relève du ministère de l'Ordre public, distinct en Grèce du ministère de l'Intérieur. Mais dans l'accomplissement des tâches de police judiciaire, la police hellénique est placée sous le contrôle des autorités judiciaires. Comme il n'existe pas de police judiciaire, c'est l'ensemble de la police qui se charge des enquêtes criminelles. La police grecque est fortement centralisée et il n'existe

([146]) KURIAN (G.T.), *World Encyclopedia of Police Forces and Penal Systems*, New York, Facts On File, 1989, p. 115.

([147]) Organigramme dans Sisäasiainministeriö, *Poliisin Vuosikertomus 1995*, Helsinki, 1996, p. 31.

([148]) Finnish Ministry of the Interior, *Duties and Organisation of the Police*, Helsinki, 1997, 4 p.

qu'un degré de décentralisation : celui de la commune ([149]). Enfin il convient de noter que l'*El. As.* est armée mais que les policiers ne peuvent utiliser leur arme que dans le cas de la légitime défense pour eux ou pour autrui.

– *L'Irlande*

Au moment de son indépendance en 1921, l'Irlande du Sud a créé sa propre force de police : la *Guarda Siochana,* ou « garde de la paix » ([150]). L'Eire a depuis lors un système de police unique. La *Guarda Siochana* est placée sous l'autorité du ministère de la Justice et les agents de police ont la possibilité, dans certains cas, de mettre en mouvement l'action publique. Elle est structurée selon le modèle des polices centralisées avec deux niveaux territoriaux. Au niveau central, la direction générale qui s'occupe de la gestion de la police et qui a également quelques pouvoirs opérationnels pour les opérations de police importantes, ainsi que pour l'activité internationale. Au niveau local, la police est subdivisée en vingt trois divisions territoriales qui sont elles-mêmes partagées en cent sept districts de police. La structure pyramidale comporte également six cent quarante et un sous-districts et sept cents bureaux de police. La police est dès lors très près du citoyen grâce à ce découpage territorial précis. Enfin, il faut noter l'originalité de la police irlandaise qui n'est pas armée à l'exception des agents, en civil, directement engagés dans des activités anti-criminelles.

Nous avons vu les Etats à police « moniste », voyons maintenant ceux à police « dualiste ».

b) Les Etats à police « dualiste »

Le système dualiste en Europe est le fruit de l'histoire. C'est d'abord en France que la gendarmerie a fait son apparition. Ce modèle a été exporté en Europe par Napoléon lors de ses diverses conquêtes et certains pays ont gardé cette structure policière dualiste composée de deux corps de police à compétence nationale. Ce sont l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal.

([149]) Jean CATSIAPIS au cours de la table ronde : « Polices en Europe : construction et développement » organisée le 22/10/91 à l'I.H.E.S.I. et animée par Jean-Claude MONET, *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7, 1991, p. 95.

([150]) MEYZONNIER (P.), *Les forces de police dans l'Union Européenne, Op. cit.*, p. 199.

– *L'Espagne*

Après la mort de Franco en 1975, la démocratie a été restaurée en Espagne et une nouvelle Constitution a été approuvée en 1978. Cette dernière prévoit que les communautés autonomes peuvent créer leur propre force de police. On aurait donc pu classer l'Espagne parmi les pays dont les polices locales bénéficient de beaucoup d'autonomie mais nous avons préféré la regrouper avec les pays de tradition latine, ceux qui ont une force de police militaire semblable à la gendarmerie française. Ce n'est qu'en 1986 qu'une répartition formelle des attributions de compétences entre les différentes forces de polices a eu lieu grâce à la loi organique du 13 mai 1986. Cette dernière répartit la structure policière espagnole sur trois niveaux ([151]).

Au niveau étatique, il existe deux forces de police : le Corps national de Police ([152]) ou Police nationale, institution armée de nature civile, qui est compétente dans les villes de plus de 20 000 habitants et la Garde civile ([153]), institution armée de nature militaire, qui est compétente sur tout le territoire ([154]). L'Espagne a donc une structure dualiste avec l'existence d'une gendarmerie sur le modèle napoléonien qui relève du ministère de la Défense. Les deux forces sont compétentes pour le maintien de l'ordre public et l'investigation des infractions. Quand elles remplissent des tâches de police judiciaire elles sont placées sous l'autorité du ministère de la Justice ([155]). La loi de 1986 a effectué une répartition matérielle des compétences entre ces deux forces nationales en plus de la répartition territoriale. Ainsi la Garde civile est-elle compétente, entre autres, en matière de contrebande, de contrôle des frontières alors que la Police nationale se spécialise dans la récolte d'informations ou la délivrance des passeports et des visas.

Conformément à la Constitution de 1978, les dix sept Régions autonomes peuvent créer des Polices Autonomes compétentes pour la Région. A l'heure actuelle, seules quatre Régions ont créé leur

([151]) DAUGE (M.), « Le système de police espagnol », *Polices d'Europe*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 111-158.

([152]) *Cuerpo Nacional de Policia.*

([153]) *Guardia civil.*

([154]) AGUILLERA MORENO (J.), « La police judiciaire espagnole », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 55-59.

([155]) VALLE-ESQUE (F.), « La Police judiciaire espagnole : sa dépendance aux autorités administratives et judiciaires », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 45-54.

propre police : la Catalogne ([156]), le Pays basque ([157]), la Navarre ([158]) et la Galice ([159]). Les autres Régions ont également la possibilité de le faire mais n'ont pas encore utilisé ce droit qui leur est reconnu par la Constitution ([160]). Enfin au niveau local, toutes les villes de plus de cinq mille habitants ont leur propre police communale. La tâche principale de ces polices locales est la surveillance de la circulation et le maintien de l'ordre public. Elles sont placées sous l'autorité du maire et sont la plupart du temps non armées ce qui n'est pas le cas des autres forces de police espagnoles.

– *La France*

La police française est centralisée d'un point de vue territorial mais comporte deux forces de police distinctes : la police nationale à statut civil et la gendarmerie nationale qui est une force militaire. En matière de police civile, la répartition des compétences entre la police nationale et la gendarmerie s'effectue en fonction d'un critère géographique. La gendarmerie est compétente en milieu rural et dans les agglomérations de moins de 10.000 habitants alors que la police nationale est, de son côté, compétente en zone urbaine. Il existe deux exceptions à cette règle : deux forces spécialisées dans le maintien de l'ordre, les C.R.S. ([161]) et la gendarmerie mobile, peuvent intervenir sur tout le territoire ([162]).

La police nationale est sous l'autorité directe du ministère de l'Intérieur. Elle est organisée autour de la Direction Générale de la Police Nationale (D.G.P.N.) qui anime des directions administratives, des divisions actives et des services centraux. Les directions administratives sont au nombre de deux : la direction du personnel et de la formation ainsi que la direction de la logistique. Les directions actives sont au nombre de trois : la direction centrale de la police judiciaire (D.C.P.J.) ([163]), qui comprend d'ailleurs le B.C.N. d'Interpol, la direction de la surveillance du territoire (D.S.T.) ([164]),

([156]) *Mosso d'Esquadra.*
([157]) *Ertzaintza.*
([158]) *Guardia Foral.*
([159]) Police autonome.
([160]) MEYZONNIER (P.), *Les forces de police dans l'Union Européenne, Op. cit.*, p. 98.
([161]) « Compagnies Républicaines de Sécurité » qui ont été créées par un décret du 8 décembre 1944.
([162]) GLEIZAL (J.-J.), « La police en France », *Polices d'Europe*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 159-208.
([163]) HREBLAY (V.), *La police judiciaire*, Paris, P.U.F, coll. Q.S.J., 1988, 127 p.
([164]) CETTINA (N.), *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme, Op. cit.*, p. 79.

la direction centrale de la police territoriale qui a été créée en 1992 et qui regroupe l'ancienne direction centrale des polices urbaines, l'ancienne direction centrale des renseignements généraux (D.C.R.G.) et l'ancien service central de la police de l'air et des frontières (P.A.F.). La D.G.P.N. comprend enfin des services centraux ayant des missions spécifiques : les C.R.S. ou le Service central des Compagnies Républicaines de Sécurité, le Service de Coopération technique internationale de la Police (S.C.T.I.P.) et enfin le Service des Voyages officiels et de la protection des personnalités ([165]).

Chaque police spécialisée a sa propre organisation territoriale et détient une marge d'autonomie relativement grande. En plus de cette organisation locale des services centraux de la police nationale, il faut mentionner l'existence en France d'une police municipale. Celle-ci est indépendante de la police nationale et de la gendarmerie. Le mouvement d'étatisation de la police n'a pas pu empêcher le renforcement des ces forces de police qui exercent leurs compétences dans le cadre des pouvoirs de police des maires. Pourtant ces polices municipales ne constituent pas, ou du moins ne devraient pas constituer, une troisième force de police et doivent seulement agir en complément de la police nationale ([166]). Il faut noter la particularité de la police de Paris qui est intégrée à la Police nationale depuis 1966. Le Préfet a « la double casquette » : il représente l'Etat et la Ville de Paris et assure les fonctions de police du maire et du préfet de département.

La gendarmerie nationale relève du ministère de la Défense et son personnel a un statut militaire. La gendarmerie est un héritage du Directoire. C'est, en effet, la loi du 28 Germinal de l'An VI (17 avril 1798) qui a codifié les attributions et l'organisation de la gendarmerie. Cette dernière a deux missions principales : d'une part, le maintien de l'ordre public, comme la police nationale mais dans les zones rurales et, d'autre part, la participation à la défense militaire de la Nation. Ici, c'est sa mission de police qui nous intéresse. L'organisation territoriale de la gendarmerie est calquée sur les divisions géographiques de l'armée. Ainsi est-elle subdivisée en circonscriptions militaires puis en légions départementales, en groupements et enfin en compagnies. Fonctionnellement, la gendarmerie comporte des

([165]) GLEIZAL (J.-J.), *La police en France*, Paris, P.U.F, coll. Q.S.J., 1993, p. 38.

([166]) GLEIZAL, (J.-J.), GATTI-DOMENACH (J.) & JOURNÈS (C.), *La police – Le cas des démocraties occidentales*, p. 207.

unités très spécialisées : le centre technique, le centre administratif, le commandement des écoles ou encore le commandement de la gendarmerie outre-mer. Il existe également des formations de gendarmerie spécialisées comme la Garde républicaine qui assure les services d'honneur, ou bien la Gendarmerie maritime qui assure des missions de sécurité et de police judiciaire dans les ports militaires ou encore la Gendarmerie des transports aériens.

Les forces de police françaises sont toutes armées mais les conditions de l'usage de l'arme sont totalement différentes entre gendarmes et policiers. Les policiers ne peuvent faire usage de leur arme qu'en cas de légitime défense pour eux-mêmes ou pour autrui alors que les gendarmes peuvent faire usage de leur arme sur toute personne qui n'obtempère pas à une sommation de « halte gendarmerie » ([167]).

– *L'Italie*

En matière de police, l'Italie a plus ou moins copié le modèle français ([168]). Ainsi y a-t-il une Police d'Etat ([169]) qui relève du Département de la Sécurité publique du ministère de l'Intérieur et une gendarmerie : le Corps des Carabiniers ([170]), qui relève du ministère de la Défense. Mais il faut ajouter à cela la Garde des finances ([171]) qui est sous l'autorité du ministère des Finances. Néanmoins ces trois corps de police relèvent tous du ministère de l'Intérieur, quand ils effectuent des tâches de police administrative, et du ministère de la Justice, quand ils effectuent des tâches de police judiciaire. Les trois forces de police italiennes sont armées, la Police d'Etat a un statut civil alors que les deux autres ont un régime militaire.

La Police d'Etat se structure en trois niveaux : central, périphérique et spécial car il existe également des services à compétences spéciales. Le niveau central est constitué par le Département de la Sécurité publique du ministère de l'Intérieur qui est divisé en différents bureaux spécialisés. L'organisation territoriale de la Police d'Etat est basée autour de la *Questure* qui est l'organe de comman-

([167]) MEYZONNIER (P.), *Les forces de police dans l'Union Européenne, Op. cit.*, p. 173.
([168]) PALIDDA (S.), « Les forces de sécurité en Italie », *Polices d'Europe*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 235-266.
([169]) *Polizia di Stato.*
([170]) *Arma dei Carabinieri.*
([171]) *Corpo della Guardia di Finanza.*

dement dans chaque Province italienne. Ces *Questure* sont elles-mêmes subdivisées en bureaux spéciaux à compétence régionale ([172]). Le Corps des Carabiniers fait partie intégrante de l'armée et exerce, comme la gendarmerie française, des missions de police ainsi que des tâches militaires. Comme en France, le Corps des Carabiniers est en principe compétent pour les zones rurales mais en Italie ce principe souffre beaucoup d'exceptions. La troisième force de police : la Garde des finances a ses origines au dix neuvième siècle et a longtemps été militarisée. Ses missions ont été redéfinies en 1958 et elle relève maintenant du ministère des Finances mais a gardé son régime de police militaire. La Garde des finances est chargée de la prévention et de la répression du trafic de drogue ou de devises, de l'évasion des capitaux, de la fraude fiscale ainsi que de la surveillance de l'hygiène alimentaire et enfin de la lutte contre la contrebande.

– *Le Luxembourg*

Le Luxembourg comporte deux forces de police distinctes : la police et la gendarmerie. Ces deux forces de police relèvent des mêmes ministères : elles sont organiquement rattachées au ministère de la Force publique, mais en ce qui concerne la police administrative et le maintien de l'ordre elles dépendent du ministère de l'Intérieur et enfin en ce qui concerne la police criminelle et la police des étrangers elles sont sous l'autorité du ministère de la Justice. Ce qui distingue les deux forces de police c'est la répartition géographique de leurs compétences : la police est compétente dans les agglomérations et la gendarmerie dans les campagnes ([173]). Etant donné la superficie et la population du Luxembourg, il n'y a pas de ramification pyramidale des forces de police mais une organisation en services spécialisés. La police et la gendarmerie sont toutes les deux armées et l'usage des armes est assez peu régulé.

– *Le Portugal*

Le Portugal est à la limite du dualisme car il a trois forces de police distinctes. La Police de la sécurité civile ([174]) est compétente en matière de police générale dans les zones urbanisées. La Garde

([172]) organigramme Meyzonnier, p. 221.

([173]) HORVAT (S.), « La gendarmerie grand-ducale », *Revue de la Gendarmerie*, n° 136, 1996, pp. 14-18.

([174]) *Policia de Segurança publica.*

nationale républicaine ([175]) remplit également des missions de police générale mais dans les zones rurales. Enfin, la Police judiciaire ([176]) constitue une force de police civile spécialisée dans les enquêtes criminelles aussi bien dans les zones urbanisées que rurales. La Police de la sécurité civile est sous l'autorité du ministère de l'Intérieur ce qui est également le cas de la Garde nationale républicaine. Mais cette dernière, en tant que force militaire, relève également du ministère de la Défense quand elle exerce ses missions particulières. Nous avons néanmoins classé le Portugal dans cette subdivision car il y existe une force de police similaire à la gendarmerie : la Garde nationale républicaine. De plus, comme l'analyse Monsieur Monet, on peut considérer que la Police de la sécurité nationale et la Garde nationale républicaine sont en voie de fusion et que la situation actuelle est une phase transitoire vers « une intégration totale des deux corps » ([177]). Les trois forces de police portugaises sont armées.

2. *Les systèmes de police décentralisée*

Tous les Etats disposent d'une police centralisée sauf le Royaume-Uni. Pourtant certains Etats attribuent plus de compétences à leurs forces de polices locales soit du fait de leur structure fédérale (a) soit du fait de traditions policières particulières (b).

a) L'organisation policière des Etats fédéraux

Au sein de l'Union Européenne il y a trois Etats fédéraux : l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique que nous étudierons successivement.

– *L'Allemagne*

L'organisation de la police allemande est calquée sur l'organisation administrative fédérale du pays ([178]). Il existe deux niveaux de police : celui des *Länder* (Etats fédérés) et celui du *Bund* (Fédération). D'après la Constitution, c'est au niveau des *Länder* que les missions de police doivent être mises en œuvre. Au niveau de cha-

([175]) *Guardia Nacional Republicana.*
([176]) *Policia Judicial.*
([177]) MONET (J.-C.), *Polices et sociétés en Europe, Op. cit.*, p. 78.
([178]) FUNK (A) & REINKE (H.), « La police en République fédérale d'Allemagne », *Polices d'Europe*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 13-30.

que Etat fédéré, un ministre de l'Intérieur dirige plusieurs services qui peuvent différer d'un *Land* à l'autre. Néanmoins chacun d'entre eux a en général trois « polices » : la police de sécurité générale ([179]) qui s'occupe de la sécurité sur la voie publique, la police judiciaire ([180]) qui traite les affaires criminelles et enfin la police de réserve permanente ([181]) qui s'occupe du maintien de l'ordre public et de la formation des policiers. Les différents services de police sont répartis territorialement en districts ([182]) qui sont eux-mêmes subdivisés en commissariats ([183]).

Au niveau fédéral, il existe trois grandes forces de police : l'Office fédéral de la police criminelle ou *Bundeskriminalamt* ([184]), que nous avons étudié dans la première section de ce chapitre, la police de la protection de la Constitution ([185]) et une police des frontières ([186]). La Constitution allemande prévoit que les deux niveaux de police (*Land* et *Bund*) se doivent assistance mutuelle ([187]). A cet effet, un certain nombre d'organes de coopération ont été créés afin de coordonner le travail effectué aux différents niveaux de l'administration policière ([188]). Ces instances sont la conférence permanente des ministres de l'Intérieur ([189]) (*IMK*), la conférence des responsables de police des *Länder* et du *Bund (AK II)* et enfin la conférence des chefs de police des *Länder* et du *Bund (AG-Kripo)*. Un autre facteur d'unification en Allemagne est la formation de tous les commissaires à l'Institut d'Hiltrup de Münster. Une dernière précision concernant l'utilisation des armes. Les policiers allemands sont armés et ont un régime civil.

– *L'Autriche*

L'Autriche est également un Etat fédéral avec une police fédérale et des polices locales. Le droit constitutionnel autrichien distingue la police générale de sécurité qui relève de la compétence de l'Etat

([179]) *Schutzpolizei* dite « *Schupo* ».
([180]) *Kriminalpolizei* dite « *Kripo* ».
([181]) *Bereitschaftspolizei* dite « *Bepo* ».
([182]) *Kreis* ou *Bezirk* en fonction des *Länder*.
([183]) *Reviere*.
([184]) B.K.A.
([185]) *Bundesverfassungschutz*.
([186]) *Bundesgrenzschutz*.
([187]) RIEGEL (R.), *Polizei- und Ordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Decker's Verlag, 1981, p. 48.
([188]) FUNK (A.), « Le système policier allemand dans le cadre européen », *Op. cit.*, pp. 83-100.
([189]) *InnenMinister Konferenz*.

fédéral et la police locale de sécurité qui est régie par les lois émanant des Etats fédérés et exécutée par les communes. La police locale de sécurité est responsable, par exemple, du respect des bonnes mœurs en public ou de la protection contre les bruits dérangeants injustifiés. La police fédérale a une direction de police fédérale dans chaque Etat fédéré pour mener à bien ses attributions de police générale de sécurité. L'originalité de l'Autriche est le fait qu'il existe également une Gendarmerie. Elle intervient dans les milieux ruraux qui ne relèvent pas de la juridiction d'une autorité de police fédérale ([190]).

– *La Belgique*

La Belgique est un cas limite car elle est devenue une fédération il n'y a que quelques années suite à la révision constitutionnelle de 1993. Cas limite également car la Belgique a procédé à la démilitarisation de la gendarmerie en 1991 en attribuant au ministère de l'Intérieur des compétences auparavant dévolues à celui de la Défense nationale ([191]). Nous l'avons classée ici en sa qualité d'Etat nouvellement fédéral. Depuis lors il existe, en Belgique, trois forces de police : la « police judiciaire près des parquets » qui est sous l'autorité du ministère de la Justice, la gendarmerie qui depuis 1991 relève conjointement du ministère de l'Intérieur et de celui de la Justice et enfin la police communale qui dépend du maire de la commune ([192]). Les trois forces de police belges sont armées et ont un régime civil.

La police judiciaire poursuit quatre missions : l'investigation des infractions, la centralisation et l'exploitation de la documentation, les relations extérieures et enfin les problèmes de technique policière ([193]). Elle est constituée d'un ensemble de structures décentralisées organisées de façon fonctionnelle. Comme la gendarmerie, elle est compétente sur tout le territoire. La gendarmerie belge est par

([190]) KURIAN (G.T.), *World Encyclopedia of Police Forces and Penal Systems,* New York, Facts On File, 1989, p. 20.

Kriminalistischer Dienst, *Interpol-Wien*, Wien, Bundesministerium für Inneres, 1993, 69 p.

([191]) GLEIZAL, (J.-J.), GATTI-DOMENACH (J.) & JOURNÈS (C.), *La police – Le cas des démocraties occidentales, Op. cit.*, p. 250.

([192]) VAN OUTRIVE (L.), « La démilitarisation de la gendarmerie belge », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, 1991, pp. 125-128.

COLONEL MORIN (J.-P.), « La loi du 18 juillet 1991 », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, 1991, pp. 129-138.

([193]) PONSAERT (P.), JANSSENS (C.) & CARTUYVELS (Y.), « Le système policier belge », *Polices d'Europe*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 63-110 .

son organisation la première force policière du pays. Elle est la seule police unifiée à compétence nationale. Elle exerce, en effet, des missions de police judiciaire sous le contrôle du ministère de la Justice ainsi que des missions de police administrative sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Les unités territoriales, la brigade étant la cellule de base de la gendarmerie, effectuent l'essentiel des missions. Les polices communales remplissent les mêmes fonctions de police judiciaire et administrative que la gendarmerie. Elles ne sont, par contre, compétentes que dans le cadre de la commune. Elle sont sous l'autorité du maire ou bourgmestre qui relève lui-même indirectement du ministère de l'Intérieur quand il exerce ses fonctions de chef de la police communale. Les polices communales sont très variées dans leur organisation étant donnée l'autonomie dont dispose le maire en la matière. A ce tableau, il faut ajouter un certain nombre de polices spécialisées.

Cette organisation policière hétéroclite pose dès lors des problèmes de coordination et de contrôle. Le scandale des réseaux pédophiles en 1996 a été un exemple malheureux des dysfonctionnements de la police belge. Suite à un rapport sur la guerre des polices, une proposition de restructuration de la police en police unique a vu le jour ([194]).

b) Les Etats dans lesquels les forces locales de police bénéficient de beaucoup d'indépendance sans pourtant être des Etats à structure constitutionnelle fédérale

Ce sont les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

– *Les Pays-Bas*

Le système policier des Pays-Bas a été remodelé par une réforme d'avril 1993 ([195]). Jusque là l'organisation policière était fractionnée en cent quarante huit forces de police municipales et une force de police nationale. Ce nombre élevé de polices dans un pays si petit rendait la gestion du service public compliquée. La réforme de 1993 a permis de rationaliser l'activité policière tout en respectant les spécificités locales. L'ancien système a, en effet, été remplacé par vingt cinq forces de police régionales ainsi que par une force de

([194]) *Le Soir*, 20/04/97.
([195]) *Politiewet* de 1993.

police nationale ([196]). Les polices régionales dépendent directement du ministère de l'Intérieur et la Police nationale relève du ministère de la Justice.

– *Le Royaume-Uni*

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est caractérisé par la diversité des communautés qui le forment. La Grande-Bretagne est composée de l'Angleterre, du Pays de Galles et de l'Ecosse. Le Pays de Galle, l'Ecosse et l'Irlande du Nord sont administrés par des Secrétaires d'Etats délégués par Westminster. L'organisation policière du Royaume-Uni est marquée par des particularismes issus de l'histoire ([197]). La tradition du « *constable* » à caractère local et indépendant du pouvoir a perduré ce qui explique la prépondérance des polices locales. Il y a, en effet, cinquante deux forces de police au Royaume-Uni : huit en Ecosse, une en Irlande du Nord et quarante trois en Grande-Bretagne. Ces forces de police ont pleine et entière compétence à l'intérieur de leur territoire géographique. Elles sont contrôlées au niveau local par l'autorité de police ([198]) qui est un organe élu. Cette autorité de police désigne un *Chief constable* qui est le seul responsable de la gestion opérationnelle et de l'organisation de la force. Le chef de la police est également sous le contrôle direct du ministère de l'Intérieur : le *Home Office*. C'est la loi de 1964 sur l'organisation de la police ([199]) qui a conféré cette compétence de supervision à l'administration centrale instaurant ainsi un système policier tripartite : *Chief constable*, *Police Authority* et *Home Office*.

Il faut également mentionner le cas particulier de la police de Londres : le « *Met* » pour *Metropolitan Police* ou encore *Scotland Yard*. Elle a été instaurée en 1829 et fut la première force de police professionnelle en Angleterre. Elle est maintenant directement sous le contrôle de ministère de l'Intérieur car elle assure des missions de police nationale, telles que la lutte contre le terrorisme, les procédures d'extradition ou la protection des personnalités officielles. Elle couvre tout le grand Londres sauf la cité de Londres qui dis-

([196]) Jones (T.), *Policing and Democracy in the Netherlands*, Londres, Policy Studies Institute, 1995, 190 p.

([197]) Journès (C.), « La police en Grande-Bretagne », *Polices d'Europe*, I.H.E.S.I., Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 209-234.

([198]) *Police Authority*.

([199]) *1964 Police Act*.

pose d'une police spéciale constituée d'un nombre peu important d'agents : la police de la ville de Londres ([200]).

Une autre particularité de la police britannique est que ses agents ne sont pas armés. Les Anglais ont, en effet, adopté une conception bien différente de la police : celle de police de proximité, de « police communautaire », « *community policing* ». Ainsi le rôle d'agent de police est-il plus d'apporter assistance aux citoyens que de faire appliquer la loi. Sa présence sur le terrain permet de maintenir la paix dans la communauté, ainsi les patrouilles en uniforme restent-elles la base de la police. Ils n'ont pas besoin d'être armés car ils ne sont pas supposés être en conflit avec la population. Néanmoins il arrive de plus en plus que des armes soient fournies afin de faire face à des incidents éventuels ([201]).

– *La Suède* ([202])

Jusqu'en 1965, la Suède n'avait que des forces de police locales. Depuis il existe une police nationale qui est armée et dirigée par une agence indépendante : l'Office national de Police ([203]). Ce dernier est géré par un Commissaire national de police ainsi que par six parlementaires représentants des différents partis politiques. L'Office national de Police est contrôlé par le ministère de la Justice. Le territoire suédois est divisé en régions puis en districts au niveau desquels la population est consultée ([204]). La Police nationale est organisée en trois niveaux : national, régional et local ([205]). Les autorités suédoises essaient de développer au maximum les fonctions préventives de la police en adoptant le modèle britannique de « *community policing* ([206]) ».

Il faut donc conclure sur la diversité de l'organisation policière dans les Etats de l'Union Européenne. Du fait même de ces différences, une harmonisation n'est donc pas possible, ni même souhaitable à court ou même à moyen terme. Il est donc nécessaire de

([200]) REINER (R.), « Du mythe à la réalité : le modèle britannique », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, p. 46.

([201]) REINER (R.), « Du mythe à la réalité : le modèle britannique », *Op. cit.*, p. 48.

([202]) BROSSARD (A.), *Law Enforcement in Europe – Building Effective Cooperation, Op. cit.*.

([203]) KURIAN (G.T.), *World Police Encyclopedia*, New York, Facts On File, 1989, p. 356.

([204]) GLEIZAL, (J.-J.), GATTI-DOMENACH (J.) & *Journès* (C.), *La police – Le cas des démocraties occidentales, Op. cit.*, p. 252.

([205]) Organigramme dans Swedish National Police Board, *Annual Report 1994-1995*, Stockholm, Rikspolisstyrelsen, 1995, p. 4.

([206]) Police communautaire, de proximité.

recourir, dans une première phase, au principe de reconnaissance mutuelle de l'organisation policière de chaque Etat membre. Cette pratique est maintenant fréquente en droit communautaire et a ses avantages. A terme, une harmonisation spontanée pourrait avoir lieu du fait des contacts fréquents entre les forces de police des différents Etats. C'est d'ailleurs déjà le cas. On observe, en effet, une tendance à la centralisation des polices britanniques et une tendance au développement de la police de proximité dans de nombreux Etats comme en France.

Le développement des contacts entre policiers en Europe permettra peut-être également l'émergence d'une culture policière européenne.

B. – Les différences de culture policière

La culture policière est principalement constituée de pratiques policières communes. Une telle culture policière ne pourra émerger en Europe que si les policiers parlent une même langue (1) et s'ils sont tous sensibilisés aux pratiques policières des forces de police des Etats voisins (2).

1. *Le problème de la langue*

Monsieur Benyon a suggéré la création d'un langage policier commun aux pays européens qui permettrait de renforcer la coopération par une meilleure compréhension ([207]). Ce projet de *Police speak* a en fait été envisagé dans le cadre de la coopération bilatérale entre la France et le Royaume-Uni. C'est une idée intéressante mais peu réaliste. Il faut donc se rendre à l'évidence, les policiers d'Europe doivent tous avoir de bonnes notions d'Anglais. Plus on monte dans les grades plus les connaissances de la langue anglaise doivent être importantes. Il est même indispensable que dans les régions frontalières les policiers parlent en plus de l'Anglais la langue du pays voisin. Afin que cet objectif soit atteint dans les pays latins, en France plus particulièrement, il faudra améliorer les méthodes de l'apprentissage des langues vivantes dans les écoles et favoriser les échanges. Il faut néanmoins noter une certaine prise de conscience de ce problème par les forces de police. Par exemple la Revue d'Etudes et

([207]) Benyon (J.) et al., *Police Co-operation in Europe : an Investigation, Op. cit.*, p. 206.

d'Informations de la Gendarmerie publie dans sa rubrique internationale des articles en Anglais, en Allemand, en Italien et en Espagnol avec un lexique de vocabulaire spécialisé.

2. *Les problèmes de la formation et du recrutement*

Le principe de reconnaissance mutuelle pose un problème de formation. Il nécessite, en effet, la connaissance par les agents de police du droit des autres Etats membres. Or il est déjà très difficile de connaître le droit applicable dans son propre pays. Ce ne sera donc pas une tâche facile que de connaître l'équivalent en droit comparé. Néanmoins la construction européenne passe par là, par une meilleure connaissance mutuelle. A terme on peut envisager, comme nous l'avons noté plus haut, une certaine uniformisation des pratiques policières soit de fait, soit par le droit.

On peut d'ores et déjà noter quelques initiatives européennes dans ce domaine. Une action commune établissant un programme commun d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs (Oisin) a, en effet, été adoptée en 1996 ([208]). Elle vise à accroître, dans les Etats membres, le degré de connaissance et de compréhension des systèmes juridiques et des pratiques répressives des autres Etats membres par des échanges de personnel et une formation linguistique et juridique. Deux autres actions communes sont à mentionner. Elles concernent l'élaboration de répertoires des compétences et expertise dans la lutte contre la criminalité organisée ([209]) et contre le terrorisme ([210]). Dans le cadre de Schengen des guides destinés aux forces de police sont en train d'être rédigés. Malheureusement il est très difficile d'avoir accès à de tels documents. Nous avons eu la chance de consulter l'un d'entre eux : le

([208]) Action commune du 20 décembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, établissant un programme commun d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs (Oisin), *J.O.C.E.*, n° L 7 du 10/1/97, pp. 5-8.

([209]) Conseil de l'Union Européenne, Action commune du 29 novembre 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale, destiné à faciliter la coopération en matière de l'application de la loi entre les Etats membres de l'Union Européenne, *J.O.C.E.*, n° L 342 du 31/12/96, pp. 2-3.

([210]) Conseil de l'Union Européenne, Action commune du 15 octobre 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterrorisme, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les Etats membres de l'Union Européenne, *J.O.C.E.*, n° L 273 du 25/10/96, pp. 1-2.

guide destiné à faciliter l'entraide répressive internationale en matière de lutte contre les stupéfiants dans les Parties contractantes aux Accords de Schengen ([211]). Ce dernier comprend un résumé des législations nationales applicables en matière répressive internationale, de l'organisation judiciaire et de la police judiciaire, des règles particulières de procédure et des recommandations sur la présentation des commissions rogatoires internationales.

En guise de conclusion, reprenons les termes de Monsieur Benyon selon lesquels il faut qu'émerge en Europe une « *cop culture* » sans quoi l'intégration policière est vouée à l'échec ([212]). Ce n'est malheureusement pas la seule difficulté. L'atteinte potentielle à la souveraineté nationale est, en effet, le principal obstacle à l'intégration policière en Europe.

§ 2. – *La limitation de la souveraineté nationale*

Afin de comprendre les tenants et aboutissants de ce problème il faut se poser la question suivante : en quoi l'exercice des pouvoirs de police relève-t-il de la souveraineté nationale ? Pour répondre à cette question nous allons dans un premier temps traiter de la souveraineté en général (A) puis nous nous demanderons quelles seront les conséquences de la création d'une police européenne sur la souveraineté nationale (B).

A. – De la souveraineté

La souveraineté signifie étymologiquement l'autorité suprême. La souveraineté de l'Etat suppose donc la plénitude des compétences dans l'ordre interne et l'indépendance absolue dans l'ordre international. Néanmoins cette conception maximaliste de la souveraineté n'est pas révélatrice de la réalité juridique aussi bien en droit international public en général (1) que dans le cadre de la construction communautaire en particulier (2).

([211]) Groupe de travail « Stupéfiants », *Guide destiné à faciliter l'entraide répressive internationale en matière de lutte contre les stupéfiants dans les Parties contractantes aux Accords de Schengen*, SCH/Stup (93) 81, 3e révision du 27 avril 1995, 79 p.

([212]) Benyon (J.) et al., *Police Co-operation in Europe : an Investigation, Op. cit.*, p. 118.

1. *De la souveraineté en général*

La souveraineté est un des éléments constitutifs de l'Etat ([213]). En effet, ne méritent la qualification d'Etat que les collectivités dont le gouvernement est indépendant et souverain. Pendant longtemps la souveraineté a été définie comme le pouvoir suprême et illimité. Elle a, en effet, été qualifiée de « la compétence de la compétence » au XIX[e] siècle. Pourtant dans la société internationale la souveraineté de chaque Etat se heurte à celles des autres Etats. La limitation de la souveraineté découle donc de l'existence d'autres Etats souverains. La souveraineté sur le plan international est alors l'indépendance de l'Etat vis-à-vis des autres Etats ayant une souveraineté concurrente et égale. La souveraineté peut donc être envisagée sous deux aspects : la souveraineté interne de la Nation et la souveraineté externe de l'Etat. Sur le plan interne, « l'Etat souverain est plus puissant en droit qu'aucune des collectivités publiques secondaires qu'il inclut et qu'aucun de ses sujets et des leurs » ([214]). Sur le plan externe, la puissance de l'Etat souverain est limitée par la coexistence d'autres Etats souverains.

L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane directement ». En effet, dans les Etats démocratiques c'est le peuple qui est souverain et qui exerce la souveraineté nationale ([215]). Il l'exerce par l'intermédiaire des ses représentants qui sont élus. Dans le cadre des relations internationales, c'est l'Etat qui dispose de la souveraineté nationale en concluant des accords et traités. Le phénomène de mondialisation de toutes les activités humaines tend à mettre la souveraineté nationale en danger ([216]). C'est d'ailleurs plus particulièrement le cas dans le cadre de la construction communautaire ([217]).

([213]) Nguyen Quoc Dinh, Daillet (P.) et Pellet (A.), *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 5[e] éd., 1994, pp. 408 et s.

De Visscher (C.), *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1970, 4[e] éd., p. 125.

([214]) Combacau (J.), « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'Etat », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 50.

([215]) Prétot (X.), « Le principe constitutionnel de la souveraineté nationale », lors de la journée d'étude du 25/03/92 sur *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrétien, 1992, p. 59.

([216]) Salah Mohamed Mahmoud (M.), « Mondialisation et souveraineté de l'Etat », *Journal de Droit International*, n° 3, 1996, pp. 611-662.

([217]) Béroud (S.) et Weydert (J.), *Le devenir de l'Europe*, Paris, Editions de l'Atelier, coll. Enjeux de société, 1997, pp. 49-64.

2. *La souveraineté nationale et la construction européenne* ([218])

La primauté et l'effet direct du droit communautaire sont déjà des entorses au principe de la souveraineté nationale. Les Accords de Schengen ([219]), T.U.E. ([220]) ainsi que le Traité d'Amsterdam ont des incidences encore plus importantes sur l'exercice de la souveraineté par les Etats membres. En France, le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur la conformité des ces accords avec certaines dispositions constitutionnelles. Ces deux traités internationaux étaient, en effet, soupçonnés de porter atteinte à la souveraineté nationale. Nous nous limiterons ici à l'étude de la jurisprudence constitutionnelle française alors même que dans tous les Etats membres de tels problèmes ont dû être surmontés.

a) Les Accords de Schengen

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 a conclu à une absence de contrariété ([221]).

En ce qui concerne le problème de l'atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté, le Conseil a décidé que celle-ci n'était pas constituée conformément aux trois critères formulés lors de sa décision de 1985 relative à l'abolition de la peine de mort ([222]) qui sont respectivement : le respect des institutions, la

([218]) Stéphanou (C.), *Réformes et mutations de l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 270 p.

([219]) Robert (J.), « Les accords de Schengen », *Op. cit.*, pp. 5-15.
Vedel (G.), « Schengen et Maastricht », *Revue Française de Droit Administratif*, n° 2, 1992, pp. 173-180.

([220]) Boulouis (J.), « Le juge constitutionnel français et l'Union Européenne (1991-1993) », *Cahiers de Droit Européen*, n[os] 5-6, 1994, pp. 505-522.

([221]) Décision du Conseil constitutionnel n° 91-284 du 25 juillet 1991, *J.O.R.F.*, du 27 juillet 1991, p. 10001.

([222]) Décision du Conseil constitutionnel n° 85-188 du 22 mai 1985 relative à la peine de mort, *Rec.*, p. 15.

continuité de la vie de la nation et le respect des droits et libertés des citoyens. En effet, le devoir de l'Etat d'assurer le respect des institutions est maintenu car il n'y a pas de suppression des frontières, la continuité de la vie de la nation n'est pas altérée puisque les contrôles sont transférés aux frontières extérieures, et enfin les droits et libertés des citoyens sont respectés par l'article 2 § 2 instaurant une dérogation d'ordre public ([223]).

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 suite transfrontaliers, le Conseil a considéré que celles-ci n'effectuent pas un transfert de souveraineté étant données les conditions assortissant ces nouvelles modalités policières (accord préalable pour l'observation, seulement pour les infractions flagrantes en ce qui concerne le droit de suite et en plus sans pouvoir d'interpellation). En effet, d'après la décision du Conseil Constitutionnel de 1976 ([224]), il y a transfert de souveraineté lorsque que le contenu et l'exercice d'une compétence ainsi que les pouvoirs correspondants sont intégralement et définitivement attribués ou confiés sans restriction aucune à une autre autorité ou institution que celle qui en disposait initialement. Il y a au contraire limitation de souveraineté lorsqu'une compétence ainsi que les pouvoirs permettant sa mise en œuvre font l'objet d'une délégation partielle et conditionnée tout en étant de surcroît révocable et assortie de réserves autorisant leur réintégration ou leur recouvrement entre les mains de leur titulaire initial.

Le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion de se prononcer sur l'atteinte à la souveraineté nationale de certaines dispositions du T.U.E.

b) Le T.U.E.

En ce qui concerne le T.U.E., les auteurs de la saisine ont mis en cause la constitutionnalité des dispositions relatives à la politique des visas qui porteraient atteinte aux conditions essentielles d'exer-

([223]) Favoreu (L.), Gaïa (P.) ; Philip (L.), Renoux (T.) & Roux (A.), Commentaire de la décision 91-284, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1991, pp. 703-716.

([224]) Décision du Conseil constitutionnel n° 76-71 des 29-30 décembre 1976 relative à l'Assemblée européenne, *Rec.*, p. 15.

cice de la souveraineté nationale. Ce grief a été retenu par le Conseil constitutionnel français qui a conclu à la contrariété avec la Constitution de la politique des visas se fondant sur la circonstance que l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du premier janvier 1996 prévu à l'article 100 C§ 3 « pourrait conduire, en dépit des dispositions des paragraphes 4 et 5 du même article, à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ». C'est pour remédier à cette incompatibilité, parmi d'autres, que la loi constitutionnelle du 25 mars 1992 ([225]) a effectué une révision constitutionnelle.

Malgré l'étendue des compétences de l'Union Européenne et le fait qu'elle porte atteinte, dans certains domaines, aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » ([226]), la participation à celle-ci n'est pas incompatible avec le maintien d'Etats souverains. D'ailleurs, d'après l'article 88-1, inséré dans la Constitution par la Loi constitutionnelle du 25 mars 1995 ([227]), « les Communautés Européennes sont constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences ». L'article 88-2 de la Constitution française stipule que « sous réserve de réciprocité, et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union Européenne [...] la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres des Communautés Européennes ». Cet article se situe dans le prolongement du Préambule de la Constitution de 1946 qui reconnaît la possibilité de « limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ».

En ce qui concerne plus précisément le troisième pilier aucun abandon de souveraineté n'a été effectué et les conditions essentielles d'exercice ne sont pas atteintes puisque ce domaine relève de l'intergouvernemental. Par contre, une communautarisation de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures porterait-elle atteinte à la souveraineté nationale ?

([225]) Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992, *J.O.R.F.*, du 26 juin 1992, p. 8406.

([226]) Décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 n° 92-308 relative au Traité de Maastricht, *J.O.R.F.*, du 11 avril 1992, p. 5354.

([227]) *Code Constitutionnel*, Paris, Litec, 1995, pp. 609 et s.

c) *Le Traité d'Amsterdam*

Le Conseil constitutionnel a également été saisi pour se prononcer sur la conformité du Traité d'Amsterdam avec la Constitution ([228]). Il a conclu à la nécessité de réviser la Constitution pour pouvoir ratifier le traité. Ce sont les dispositions relatives à la libre circulation qui ont retenu son attention. Les conseillers ont estimé que le passage à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision dans les domaines de la libre circulation des personnes et de l'asile porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ([229]). Par contre, les dispositions du troisième pilier modifié n'ont pas été considérées comme contraires à la Constitution. On peut donc conclure, avec Monsieur Rousseau, « Unanimité ou majorité qualifiée, tel est le point de basculement entre Europe des Etats et une Europe d'inspiration fédérale » ([230]). En effet, certaines dispositions du troisième pilier auraient pu également être considérées comme portant atteinte aux conditions essentiels d'exercice de la souveraineté nationale, telles que l'article 31 prévoyant l'adoption progressive de règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables. Or dans ce cas c'est l'unanimité qui s'applique ce qui expliquerait la non prise de position du Conseil constitutionnel ([231]).

Le passage à la majorité qualifiée dans le domaine de la coopération policière serait dès lors considéré comme une atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. La création d'une police européenne aurait *a fortiori* des incidences sur la souveraineté.

B. – La création d'une police européenne et la souveraineté nationale

La création d'une police européenne risque d'impliquer un transfert de souveraineté nationale vers les instances communautaires

([228]) Conseil constitutionnel, Décision n° 97/394/DC du 31/12/1997 relative au Traité d'Amsterdam, *J.O.R.F.*, du 3/01/1998, pp. 165-170.

([229]) SCHOETTL (J.E.), « Traité d'Amsterdam », *L'Actualité Juridique – Droit Adminsitrative*, n° 1, 1998, pp. 135-147.

([230]) ROUSSEAU (D.), « Le vrai problème est dans l'épuisement de la procédure des traités européens pour construire l'Europe », *Le Monde*, le 6/01/98, p. 14.

([231]) CHALTIEL (F.), « Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au Traité d'Amsterdam », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 415, 1998,p. 80.

(1). Il convient de se demander également quelles seraient les adaptations juridiques et institutionnelles nécessaires à une modification de l'exercice de la souveraineté nationale en matière de police (2).

1. *La mise en place d'une police européenne implique-t-elle un transfert de souveraineté ?*

D'après un entretien avec Monsieur Philip, la création d'une police européenne toucherait certainement aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale mais n'entraînerait pas pour autant un transfert de souveraineté car il subsisterait une police nationale.

L'étude de la jurisprudence constitutionnelle française montre une certaine évolution. En 1970, le Conseil constitutionnel a utilisé un nouveau critère d'inconstitutionnalité ([232]). Il a en effet adopté le critère de modification « des conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale » ([233]). Pourtant en 1976, dans sa décision relative à la constitutionnalité de la loi sur l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel ([234]), il a semblé abandonner ce critère pour adopter la distinction traditionnelle entre limitation de souveraineté et transfert de souveraineté, le premier étant conforme à la Constitution et le second inconstitutionnel. Dans sa décision de 1985 concernant le Protocole sur l'abolition de la peine de mort ([235]), le Conseil constitutionnel a repris le critère de « modification des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » en le définissant de manière plus précise. Les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale consistent dans le respect des institutions, la continuité de la vie de la Nation et la garantie des droits et libertés des citoyens. L'évolution semblait donc aller dans le sens de ce nouveau critère. Pourtant, concernant les Accords de Schengen, le Conseil constitutionnel a adopté simultanément la distinction traditionnelle entre limitation et transfert de souveraineté et le critère de modification des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

([232]) Décision n° 70/39/DC du 19 juin 1970, *Rec.*, p. 15.

([233]) Favoreu (L.) & Philip (L.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 8e éd., 1995, pp. 771-816.

([234]) Décision n° 76/71/DC du 30 décembre 1976, *Rec.*, p. 15.

([235]) Décision n° 85/188/DC du 22 mai 1985, *Rec.*, p. 15.

Reprenons les arguments du Conseil constitutionnel réfutant la contrariété avec la Constitution des dispositions des Accords de Schengen relatives à la coopération policière. Concernant l'observation transfrontalière (qui autorise les agents d'un Etat, qui ont observé dans un pays, une personne soupçonnée d'avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition, à continuer cette observation sur le territoire d'un autre), le Conseil 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'intéressé le demande et, en toute hypothèse, 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. Dans le cas d'une police européenne avec des pouvoirs opérationnels pour certaines infractions à caractère transfrontalier le droit d'observation des agents d'Europol leur sera attribué par principe pour l'investigation de ces dites infractions. Les conditions entourant le droit tel qu'il est prévu dans les Accords de Schengen ne seront pas si strictes puisque les agents seront dotés d'un pouvoir par essence transfrontalier. L'atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté sera dès lors constituée.

Analysons également le raisonnement du Conseil constitutionnel en ce qui concerne le droit de suite de l'article 41 qui permet aux agents d'un Etat, qui poursuivent dans leur pays une personne prise en flagrant délit de commission d'une infraction d'une certaine gravité, de continuer la poursuite sur le territoire d'un autre Etat dans des conditions bien déterminées. Le Conseil 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 » ([236]). Il est clair qu'une future police européenne se verrait reconnaître les droits d'interpellation et d'accès aux lieux privés pour pouvoir mener à bien les investigations. Il y aurait donc à première vue transfert de souveraineté.

([236]) Décision du Conseil constitutionnel n° 91-284 du 25 juillet 1991, *J.O.R.F.*, du 27 juillet 1991, p. 10001.

Le Conseil constitutionnel serait peut-être amené à préciser les critères concernant les transferts de souveraineté qu'il a déterminés dans sa décision de 1976. Il y a, d'après ce dernier, transfert de souveraineté lorsque que le contenu et l'exercice d'une compétence ainsi que les pouvoirs correspondants sont intégralement et définitivement attribués ou confiés sans restriction aucune à une autre autorité ou institution que celle qui en disposait initialement. On peut ici considérer que la future police européenne aurait des pouvoirs qui jusque là étaient du ressort des forces de police nationales mais que ces dernières subsisteraient, qu'elles auraient des compétences partagées et que dans certains domaines même elles conserveraient des compétences exclusives. Or il n'y a transfert que quand toute une compétence est transférée : si toute la fiscalité ou tous les pouvoirs militaires étaient transférés à l'Union Européenne. Ainsi n'y aurait-il pas transfert de souveraineté en matière de police mais seulement une limitation de souveraineté. Dans ce cas une révision constitutionnelle ne serait pas obligatoire et dépendrait du pouvoir d'appréciation du Conseil constitutionnel.

Même s'il s'avérait que le juge constitutionnel décide qu'il y a bien transfert de souveraineté, il faudrait alors effectuer une appréciation du destinataire de cette limitation de souveraineté. Reprenons les propos de Monsieur Debbasch lors de la Conférence sur « La Constitution et l'Europe » : « Si je veux me rendre en automobile d'un point à un autre et que je veux confier la conduite de l'automobile à une autre personne, je me pose, entre autres, deux questions. La première question est de se demander si j'accepte ou non de confier la conduite de l'automobile sur le trajet que j'ai à effectuer à un tiers. Il se pose ensuite une autre question : que fera ce tiers ? Va-t-il respecter les règles que je pratique moi-même ? Les principes du code de la Route, la déontologie routière ... ? Dans ce débat sur le transfert ou l'abandon de souveraineté, je suis toujours impressionné par le fait qu'on raisonne trop souvent exclusivement sur le problème de savoir s'il y a ou non transfert ? S'il y a ou non abandon ? Et que l'on se pose très peu le problème de savoir au bénéfice de qui ? Or c'est là la question constitutionnelle fondamentale ... Demandons nous si la structure organisée, bénéficiaire du transfert, obéit aux principes démocratiques » ([237]).

([237]) DEBBASCH (C.), lors de la Journée d'étude au Sénat du 25 mars 1992 sur *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrétien, 1992, p. 226.

Nous sommes à l'aboutissement de notre réflexion, la création d'une police européenne avec des pouvoirs opérationnels s'avère indispensable pour faire face à la criminalité internationale dans le cadre européen de l'affranchissement des contrôles aux frontières intérieures. De plus, nous avons vu les considérations relatives à l'efficacité et à la légitimité d'une telle police. Sur ce dernier point citons la réflexion du député européen Monsieur van Outrive qui résume très bien le problème de la coopération intergouvernementale en matière de police. Selon ses termes, « 'intergouvernemental' signifie que chaque Etat reste en grande partie sinon entièrement, maître des réglementations vis-à-vis de ses propres ressortissants et de tous ceux qui se rendent ou circulent sur le territoire national. Tout comme le bourgmestre veut rester maître de sa propre police, les ministres veulent rester maîtres des services de police qui sont les leurs, les services des étrangers. On évite tout contrôle supranational aussi bien politique que judiciaire. Mais c'est le pouvoir exécutif qui s'empare de la souveraineté et non plus les représentants du peuple souverain » ([238]).

Dans le cadre de la construction communautaire, les Etats mettent leur souveraineté en commun ([239]) et les mélangent avec des compétences qui sont celles de l'Union ([240]). Des auteurs américains ont utilisé un terme imagé à ce propos, celui de « *pooling sovereignty* » qui peut être traduit par « souveraineté partagée » ([241]). Winston Churchill, dans son discours au Congrès de La Haye en 1948, parlait déjà de la fusion et du partage des souverainetés nationales, qui seuls sont susceptibles de garantir la protection de la diversité des caractères, des coutumes et des traditions des nations. La création d'une police intégrée aboutirait à un partage de la souveraineté des Etats dans la lutte contre la criminalité internationale. Nous utiliserons la véhémence de conviction de Monsieur Monette, dans son ouvrage sur les Etats-Unis d'Europe, pour mettre un peu de polémique dans le débat : « S'opposer à cette délé-

([238]) VAN OUTRIVE (L.) dans « La coopération des polices en Europe », *Actes du séminaire organisé par l'Observatoire social européen*, sous la direction de BARNIER (C.), mars 1993, p. 38.

([239]) En Anglais : « *...Member States 'pool' their sovereignties and mix them with competences of the EC into a system to which the notion of 'cooperative federalism' can be applied* ».

([240]) WESSELS (W.), « Administrative interaction », dans WALLACE (W.), *The Dynamics of European Integration*, Londres, Pinter Publishers, The Royal Institute of International Affairs, 1990, p. 238.

([241]) KEOHANE (R.) & HOFFMANN (S.), « Community Politics and Institutional Change », dans *Op. cit.*, p. 277.

gation de pouvoirs est par contre un acte d'orgueil insensé de leur part [les Etats]. C'est refuser de voir ses carences et ses faiblesses. C'est désirer s'attacher plus aux formes de la souveraineté qu'à la souveraineté elle-même. C'est privilégier le nationalisme, le déclin et l'indépendance en trompe-l'oeil plutôt que le pouvoir réel de décision, la puissance d'action, la prospérité économique, l'harmonie sociale, le respect international et la véritable indépendance. C'est préférer le faux au vrai, le passé au futur, l'accessoire à l'essentiel, l'inutile à l'accessoire » ([242])

Nous conclurons donc que le problème est en fait davantage un problème de nature politique que juridique. Il n'y aurait pas véritablement de transfert de souveraineté mais uniquement une certaine limitation de souveraineté qui aboutirait à l'exercice en commun de la souveraineté nationale concernant la lutte contre certaines formes de criminalité transfrontalière. La construction d'une police européenne ne se fera d'ailleurs pas d'un seul coup mais progressivement par l'attribution à Europol de compétences dans certaines matières telles que le terrorisme ou la lutte contre la drogue et par l'élargissement progressif de ses compétences. Néanmoins il convient de se demander comment effectuer une telle modification des compétences en matière de police d'un point de vue strictement juridique.

2. *Comment effectuer juridiquement une telle modification des compétences en matière de police ?*

Même si la création d'une police européenne compétente dans certains domaines de la lutte contre la criminalité internationale ne constitue pas à proprement parler un abandon de la souveraineté nationale au profit des instances communautaires, il n'en reste pas moins que les modifications qu'elle implique dans l'ordre policier national rendront nécessaires des adaptations juridiques. Les premières adaptations sont relatives au cadre juridique de l'intégration policière (a), les secondes ont trait au rééquilibrage institutionnel inhérent à une telle intégration (b).

([242]) MONETTE (P.-Y.), *Les Etats-Unis d'Europe,* Paris, Frison-Roche, 1991, p. 196.

a) La prise en compte de l'intégration policière dans les textes

L'adaptation du cadre juridique de l'intégration policière sera nécessaire aussi bien au niveau de l'Union Européenne que dans le cadre des constitutions nationales. En effet, elle nécessitera une révision des traités assortie de potentielles révisions constitutionnelles dans les Etats membres.

– La révision des traités afin d'y inclure une nouvelle compétence communautaire

Etant donné que ni le T.U.E., ni le Traité d'Amsterdam n'ont attribué de compétence à l'Union en matière de police, l'attribution à Europol de pouvoirs opérationnels engendrera une révision des traités afin d'y remédier. La procédure de révision des traités communautaires est organisée par l'article N du T.U.E. D'après ce dernier, l'initiative peut émaner soit de la Commission, soit d'un gouvernement d'un Etat membre. Elle est soumise au Conseil qui, après avoir consulté le Parlement européen et le cas échéant la Commission se prononce à la majorité simple sur le principe de la réunion d'une conférence des représentants des Etats membres. S'il émet un avis favorable, le président du Conseil doit convoquer les représentants des Etats membres en conférence pour négocier et arrêter de commun accord les modifications à apporter au traité. Le traité de révision entre en vigueur une fois qu'il a été ratifié par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Ces ratifications nécessitent le cas échéant des révisions constitutionnelles.

C'est donc une procédure lourde qui est conditionnée par la ratification des Etats membres. Le Traité d'Amsterdam a également été soumis à cette procédure de ratification pour entrer en vigueur. Etant donné que ce dernier n'a pas traité les problèmes de l'adaptation institutionnelle nécessaire à l'élargissement prochain de l'U.E., une nouvelle conférence intergouvernementale sera convoquée à cet effet. Ce sera également l'occasion de consacrer l'intégration policière par une révision des traités. Une telle révision engendrera probablement des adaptations constitutionnelles dans les Etats membres.

– *Les probables révisions constitutionnelles dans les Etats membres.*

La ratification du T.U.E. par les Etats membres de l'Union a déjà posé ce problème de l'attribution de nouvelles compétences à l'Union Européenne ([243]). Certains Etats ont dû, en effet, effectuer des modifications constitutionnelles et devront, dans l'hypothèse de la création d'une police européenne, avoir à nouveau recours à de telles procédures. Cela a notamment été le cas dans les Etats dont les dispositions constitutionnelles n'ont pas été modifiées depuis le Traité de Rome pour assurer leur conformité avec la construction européenne. Nous étudierons d'abord les problèmes constitutionnels qui risquent de voir le jour dans ces dits Etats puis dans les Etats qui reconnaissent la spécificité de l'ordre juridique communautaire dans leur constitution.

La France fait partie des Etats de la première catégorie. Alors même que sa Constitution ne date que de 1958, un an après la signature du Traité de Rome, elle ne reconnaît pas la spécificité de l'ordre juridique communautaire. La Constitution française considère, en effet, le droit communautaire comme faisant partie du droit international classique. Néanmoins une révision constitutionnelle a été rendue nécessaire par la ratification du T.U.E. En ce qui concerne le Traité d'Amsterdam, le Conseil constitutionnel a déjà estimé que sa ratification en France nécessite une révision constitutionnelle du fait de la communautarisation de la politique d'immigration. Il reste maintenant à déterminer si les dispositions des article 88-1 et 2 suffiront à légitimer une limitation de compétence en matière de police. Cela est fort peu probable quand on connaît l'attachement de certains citoyens et responsables politiques français à la souveraineté nationale.

En Allemagne, l'article 24 al. 1 de la Loi Fondamentale autorise le transfert par la Fédération « de droits de souveraineté à des institutions internationales par la voie législative ». Les limites constitutionnelles à un tel transfert sont définies par les structures essentielles de la Loi Fondamentale garanties dans l'article 79 al. 3. C'est la clause de « garantie éternelle » ([244]) qui garantit l'Etat de droit, la démocratie, l'Etat social ainsi que l'Etat fédéral et républicain contre toute modification constitutionnelle. Une révision constitu-

([243]) MASCLET (J.-C.) & MAUS (D.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La Documentation Française, 1993, 239 p.

([244]) « *Ewigkeit Klausel* ».

tionnelle a été nécessaire pour la ratification du T.U.E. car certaines dispositions du nouveau traité interféraient avec les règles applicables aux *Länder* (Etats fédérés). Il est à prévoir que la création d'une police européenne aura également des incidences sur les compétences des *Länder* en matière de police et impliquera une nouvelle révision constitutionnelle.

En Irlande, les traités doivent être intégrés dans le droit national par une loi. Ainsi la ratification du T.U.E. s'est-elle traduite par l'insertion d'un amendement à la Constitution qui a intégré ces dispositions dans l'ordre juridique interne. D'un point de vue strictement juridique cela ne devrait donc pas poser trop de problème.

Enfin en Italie, l'article 11 de la Constitution de 1947 permet de consentir « dans des conditions de réciprocité à des limitations de souveraineté nécessaires à un ordre qui assure la paix et la justice entre les nations ». Aucune modification n'a dû être effectuée pour la ratification du T.U.E. alors même que ces dispositions ne prennent pas en compte la spécificité de la construction européenne ([245]). Il reste maintenant à se demander si Europol sera considéré comme contribuant à assurer la paix et la justice entre les nations.

Dans d'autres Etats, la Constitution fait directement référence aux compétences attribuées aux Communautés Européennes. Ceci soit parce que leurs Constitutions ont été modifiées à cet effet, soit parce qu'elles ont été rédigées plus tard. Ainsi la Constitution de tous les autres Etats européens, à l'exception de celle du Royaume-Uni qui est un cas à part, est-elle dotée de dispositions qui autorisent certains transferts de souveraineté en faveur d'organisations internationales ou parfois plus précisément en faveur des Communautés Européennes. Dans ces Etats, la ratification du T.U.E. n'a pas nécessité de modifications constitutionnelles mais cela ne veut pas dire que la mise en place d'Europol se fera sans heurt étant donné le caractère régalien des pouvoirs de police ([246]).

En Autriche, l'article 9 de la Loi constitutionnelle fédérale énonce d'abord que le droit international public est partie intégrante du droit fédéral et ajoute que « la Fédération peut transférer, par voie législative ou par un traité ... certains de ses droits de souveraineté

([245]) DELPÉRÉE (F.), VERDUSSEN (M.) & BIVER (K.), *Recueil des Constitutions européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 973 p.

([246]) RIDEAU (J.), « Aspects institutionnels comparés de l'évolution vers l'Union Européenne », dans *Journée d'étude au Sénat du 25 mars 1992*, Paris, Montchrétien, 1992, pp. 67-206.

à des institutions internationales et à leurs organes ... » ([247]). La Loi constitutionnelle autrichienne, qui a pourtant été modifiée lors de l'adhésion de l'Autriche à l'U.E. en 1994 ([248]), ne consacre pas la primauté du droit communautaire en tant que tel mais uniquement comme faisant partie du droit international ([249]).

En Belgique, l'article 34 de la nouvelle Constitution du 17 février 1994 autorise l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public en application d'un traité ou d'une loi ([250]). La Belgique ne s'opposerait pas en principe à la modification de l'exercice des compétences de police dans le cadre de l'Union européenne, elle prône en effet un système fédéral en Europe.

Au Danemark, l'article 20 § 1 de la Constitution, introduit dans cette dernière par une révision de 1956, stipule que « Les attributions dont sont investies les autorités du Royaume ... peuvent être déléguées par une loi, et dans une mesure nettement précisée, à des autorités internationales créées en vertu d'une convention passée par un accord réciproque avec d'autres Etats en vue de promouvoir la coopération internationale et l'ordre juridique international ». Puis une loi de 1972 concernant l'adhésion du Danemark précise que « Les compétences dont sont investies les autorités du Royaume en vertu de la Constitution peuvent être exercées par les Communautés Européennes dans la mesure prévue par les traités ».

En Espagne, les transferts de souveraineté sont prévus par la Constitution dans son article 93 selon lequel : « Une loi organique peut autoriser la conclusion de traités attribuant à une organisation ou à une institution internationale l'exercice de compétences dérivées de la Constitution. Il appartient aux *Cortes Generales* ou au Gouvernement, selon les cas, de garantir l'exécution de ces traités et des décisions émanant des organismes internationaux ou supranationaux titulaires de la concession ».

([247]) *Lois constitutionnelles fédérales*, Vienne, Service de presse fédéral, 1995, p. 9.

([248]) Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, *B.G.B.l.*, n° 744, 1994.

([249]) EGGER (A.), « L'Autriche – Etat membre de l'Union Européenne, les effets institutionnels », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 398, 1996, pp. 380-387.

HUMMER (W.) & OBWEXER (W.), *Österreich in der Europäischen Union*, Vienne, Verlag Österreich, 1995, Band 1, 593 p.

([250]) Assemblée nationale, *Droit communautaire et constitutions nationales*, Rapport n° 2630 présenté par Mazeaud (P.) au nom de la Délégation pour l'Union Européenne, enregistré à la Présidence le 11 mars 1996, p. 18.

La Constitution finlandaise, datant de 1917, a dû être modifiée lors de l'adhésion de la Finlande à l'E.E.E. puis à l'Union Européenne. L'article 33 de la Constitution prévoit que « les relations de la Finlande avec les puissances étrangères sont décidées par le Président ». Un nouvel article 33 a donc été ajouté qui dispose que la Chambre des Représentants participe à l'élaboration nationale des décisions à prendre au sein des organes internationaux ([251]). Aucune disposition de la Constitution n'envisage de potentiels transferts de souveraineté à une organisation internationale.

Lors de son adhésion à la C.E., la Grèce a inclus dans sa Constitution deux paragraphes à son article 28 qui disposent que : « § 2 – Aux fins de servir un intérêt national important et de promouvoir la coopération avec d'autres Etats, il est possible de reconnaître par voie de traité ou d'accord, des compétences définies par la Constitution à des organes d'organisations internationales. La loi portant ratification de cet accord est votée à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des députés ». « § 3 – La Grèce procède librement, par le biais d'une loi votée à la majorité absolue du nombre des députés, à des limitations de l'exercice de la souveraineté, pour autant que celles-ci soient dictées par un intérêt national majeur, ne nuisent pas aux droits de l'homme et aux fondements du régime démocratique, et s'effectuent sur une base d'égalité et sous réserve de la réciprocité ».

Au Luxembourg, l'article 49 *bis* de la Constitution, résultant de la révision de 1956, prévoit que « L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut-être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international ». Les traités de ce type sont approuvés dans des conditions de majorité renforcée.

Aux Pays-Bas, l'article 92 de la Constitution énonce que « Des compétences législatives, administratives et judiciaires peuvent être conférées par un traité, ou en vertu d'un traité, à des organisations de droit international public, sous réserve de l'observation, si nécessaire, des dispositions de l'article 91 § 3 ». Ce dernier impose une majorité des deux tiers au sein des Chambres pour pouvoir approu-

([251]) TIITINEN (S.), « La réforme constitutionnelle – état actuel et perspectives d'avenir », *Perspectives Finlandaises*, n° 6, 1995, pp. 2-10.
MODEEN (T.), « Constitution et administration en Finlande », *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1993, pp. 209-216.

ver un traité dérogeant à la Constitution. Cet article permet donc la conclusion d'un accord contraire à la Constitution. L'article 94 consacre la supériorité et la primauté du droit international. Les transferts de compétences en matière de police ne poseraient donc pas de problème en ce qui concerne la souveraineté. Par contre, les Néerlandais pourraient s'avérer exigeants en ce qui concerne le rééquilibrage institutionnel accompagnant une telle création. En effet, la ratification des Accords de Schengen a suscité un débat intense concernant le manque de contrôle juridictionnel et parlementaire du dispositif Schengen, la seconde Chambre ayant failli empêcher la ratification de la Convention ([252]).

La Constitution portugaise ne contient pas de clause générale de limitation de compétences vers les organes communautaires. L'article 8 § 3, qui a été introduit lors de l'adhésion aux C.E.E., constitue l'unique article faisant référence à la construction européenne. Ce dernier prévoit que : « Les normes émanant des organes compétents des organisations internationales dont le Portugal fait partie s'appliquent directement dans l'ordre juridique interne, pour autant que les traités constitutifs respectifs le prévoient ». Ce dernier article sous-entend néanmoins la possibilité d'un transfert de compétences.

Au Royaume-Uni, où il n'y a pas de Constitution écrite, il n'y a pas de problème de révision constitutionnelle. C'est, en effet, une loi parlementaire qui intègre les traités dans le droit national. L'*European Communities Act*, adopté en 1972, a avalisé les transferts de compétences opérés au profit des Communautés Européennes lors de l'adhésion puis lors de la ratification de l'A.U.E. C'est enfin l'*European Communities Act* du 20 juillet 1993 qui a inséré le T.U.E. dans le droit interne. Il n'en reste pas moins que l'attribution de compétences opérationnelles à une force de police européenne rencontrera des opposants de l'autre côté de la Manche et ceci non seulement du fait des problèmes juridiques que cela pose mais surtout du fait de la conception différente que les Anglais ont de la libre circulation au sein de l'Union.

Enfin en Suède, les traités ne font pas immédiatement partie intégrante du droit interne, une loi doit effectuer leur incorporation dans l'ordre juridique interne. Il existait déjà dans la Constitution suédoise un article autorisant les transferts de compétences à des

([252]) Van Traa (M.), « Les accords de Schengen ne peuvent être signés en l'état », *Le Monde* du 25 février 1992, p. 8.

organisations internationales. Une modification de la Constitution suédoise a néanmoins été nécessaire pour permettre le transfert de compétences à l'U.E. plus spécifiquement ([253]). Ainsi un alinéa a-t-il été ajouté à l'article 5 du Chapitre X de la Constitution suédoise prévoyant que « le Parlement *(Rihjdag)* peut transférer le pouvoir de décision aux Communautés Européennes aussi longtemps que celles-ci comportent une protection des droits et des libertés équivalente à celle qui est garantie dans l'Instrument de Gouvernement et dans la C.E.D.H. Le Parlement se prononce sur un tel transfert par une décision prise à la majorité des trois-quarts des suffrages exprimés. La décision du Parlement peut être également prise comme il est prescrit pour l'adoption d'une loi constitutionnelle » ([254]). Il est également intéressant de noter que la Constitution suédoise contient une disposition légitimant « la délégation à une autorité étrangère des attributions juridictionnelles et administratives » ceci pour permettre la coopération au sein de l'Union Nordique ([255]).

L'attribution de nouvelles compétences de cette importance implique donc des procédures qui sont très lourdes et ont dès lors peu de chances d'aboutir. Si l'on se réfère aux paroles de Monsieur Foyer une telle attribution serait une grande erreur : « J'avoue que, pour ma part, cette évolution me rend malade quand je pense que la France est l'Etat souverain le plus ancien d'Europe, qu'elle l'est depuis mille ans, qu'il y a presque neuf siècles que s'est imposée la constatation que le roi de France ne reconnaissait aucun supérieur dans les choses temporelles ; qu'il y a huit cents ans que s'est affirmée son indépendance à l'égard du Pape et à l'heure actuelle on est en train de nous préparer à une soumission à une sorte de nouveau Saint Empire romain dont la puissance, cette fois-ci ne repose plus sur l'armée, ne repose plus sur le fer, mais repose sur un pouvoir qui est tout aussi dangereux et qui peut-être encore moins, c'est-à-dire sur la finance et sur l'argent » ([256]). Néanmoins nous restons convaincu de la nécessité de la création d'une police européenne. Et

([253]) HOLMBERG (E.) et STJERNQUIST (N.), *The Constitution of Sweden*, Stockholm, Swedish Rijsdag, 1996, pp. 40-43.

([254]) BJERKÉN (T.), « Le droit et l'administration de la Suède face à l'intégration européenne », dans MARCOU (G.), *Les mutations du droit de l'administration en Europe – Pluralisme et convergences*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 263-293.

([255]) Le Parlement suèdois, *Lois organiques de Suède*, Stockholm, Gotab, 1989, p. 29.

([256]) FOYER (J.), lors de la Journée d'étude au Sénat du 25 mars 1992 sur *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrétien, 1992, p. 269.

si les Français semblent encore un peu frileux en la matière ce n'est pas le cas des Allemands qui préconisent depuis les négociations du T.U.E. la création d'une telle police ([257]).

En guise de conclusion, nous évoquerons la proposition de Monsieur Moussis sur l'organisation de grands référendums nationaux sur l'avenir de l'Europe. Tous les Etats européens devraient effectuer un référendum avec le choix de trois solutions pour l'avenir de l'Europe : « une solution minimale comportant l'appartenance de la nation à une zone de libre échange ; une solution moyenne basée sur le traité sur l'Union Européenne avec les réformes proposées par la C.I.G. ; et une solution maximale prévoyant la constitution d'une fédération, qui ferait partie, en tant que telle de l'Union Européenne réformée ». A l'issu des référendums, chaque Parlement ratifierait le traité préféré par la majorité des citoyens de l'Etat en question. Les gouvernements des Etats qui auraient opté pour la solution fédérale devraient, ensuite, se mettre d'accord sur le projet commun de constitution de la Fédération européenne qu'ils soumettraient à l'approbation de leurs assemblées parlementaires respectives ([258]).

b) Le rééquilibrage institutionnel

Pour pouvoir confier à l'Union des compétences en matière de police, il faudra effectuer un rééquilibrage institutionnel afin que les principes démocratiques soient respectés. Il faudra avant tout qu'il existe un contrôle judiciaire des activités de police au niveau communautaire. Cela présuppose l'existence d'une répartition des compétences communautaires conformément au principe de la séparation des pouvoirs avec un pouvoir judiciaire, un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif.

i. *Un pouvoir judiciaire à part entière*

Les agents d'Europol doivent être responsables devant la Justice. Il faudra donc qu'un Parquet européen soit créé pour déclencher l'action publique et pour superviser l'action de la police européenne. Il sera également nécessaire que la responsabilité des agents d'Euro-

([257]) Di Fabio (U.), « Die 'Dritte Säule' der Union », *Die Öffentliche Verwaltung*, n° 3, 1997, pp. 89-101.

([258]) Moussis (N.), « Les peuples européens devant l'option d'avenir de l'Europe », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, avril 1997, pp. 270-276.

pol puisse être engagée devant une juridiction européenne. Or ceci ne sera possible que si la C.J.C.E. agit comme une réelle juridiction. Il existe un décalage entre les compétences de la C.J.C.E., qui a certaines attributions d'une véritable Cour fédérale, et le processus législatif au sein de l'Union. Pourtant « le juge ne peut avoir de légitimité que si celle-ci est contrebalancée par un véritable législateur or c'est là le véritable problème posé par la construction communautaire, au fur et à mesure où cette construction se fait, cette contradiction entre les deux logiques devient de plus en plus évidente et il faudra bien le savoir et répondre à la question un jour ou l'autre : veut-on passer à la logique fédérale ou au contraire ne veut-on qu'une logique d'organisation internationale ? » ([259])

ii. *Un pouvoir législatif légitime pouvant légiférer en matière pénale*

Madame Delmas-Marty critique l' « opacité du droit communautaire, dont une faible partie résulte des traités, l'essentiel se composant d'un 'droit dérivé' adopté par règlements et directives émanant du pouvoir exécutif (le Conseil et la Commission) et échappant à tout contrôle parlementaire. Le plus grave n'étant pas seulement que l'exécutif se voie reconnaître le pouvoir normatif (en est-il autrement en France ?), mais que les conditions de la 'qualité de la loi' – accessibilité, précision, prévisibilité soient à ce point négligées que seuls quelques spécialistes réussissent à s'orienter dans le maquis du droit communautaire. » ([260]) Dans la perspective d'une police européenne une telle situation n'est pas acceptable.

Comme nous l'avons vu précédemment il ne peut y avoir d'infractions communautaires sans pouvoir législatif légitime. Le Parlement européen devra dès lors être le détenteur de ce pouvoir législatif car c'est le seul qui est le représentant du peuple. On peut néanmoins envisager un pouvoir législatif bicaméral avec une chambre représentant les Etats, le Conseil, et une autre les peuples, le Parlement européen. Il faudra également préciser la manière d'assurer la parti-

([259]) LEBEN (C.), lors de la Journée d'étude au Sénat du 25 mars 1992 sur *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrétien, 1992, p. 294.

([260]) DELMAS-MARTY (M.), « Le meilleur ou le pire », dans DELMAS-MARTY (M.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?* Paris, Economica, 1993, p. 10.

cipation des Parlement nationaux au processus législatif ([261]) par l'intermédiaire par exemple du C.O.S.A.C. ([262]).

Victor Hugo, alors qu'il présidait en 1848 le Congrès de la paix à Paris, proposait déjà l'union de l'Europe fondée sur le suffrage universel. « Un jour viendra où, vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous toutes nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez dans une unité supérieure et vous constituerez la fraternité européenne [...] Un jour viendra où les boulets seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le véritable arbitrage d'un sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le Parlement est à l'Angleterre, que la Diète est à l'Allemagne et ce que l'Assemblée législative est à la France ». Ce qu'il appela les Etats-Unis d'Europe. Nous reviendrons dans la conclusion sur cette perspective de Fédération européenne.

La création d'une police européenne implique également l'existence d'un pouvoir exécutif dont elle dépende. Néanmoins certains auteurs se demandent si la triade classique reste pertinente pour l'U.E. Même au sein des Etats nationaux la distinction entre exécutif et législatif a beaucoup perdu de son sens. Une nouvelle classification des pouvoirs est souvent préconisée, celle du pentaèdre des pouvoirs européens ([263]). Il y aurait, en fait, cinq pouvoirs distincts au sein de l'U.E. : le pouvoir constituant, le pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire, le pouvoir judiciaire et enfin le pouvoir « régulatoire ». En tout état de cause le dispositif institutionnel devra être assorti des mécanismes de contre-pouvoirs et de garanties de la séparation des pouvoirs. Une dernière difficulté à prendre en compte dans ces adaptations institutionnelles liées à la création d'une police européenne sera l'émergence de problèmes liés à l'élargissement futur de l'Union Européenne ([264]).

Ces propos peuvent paraître dépasser le cadre de l'étude pourtant il n'en est rien. L'existence d'une police est totalement liée à l'existence même d'un Etat. D'après Max Weber le monopole de l'usage

([261]) WEBER-PANARIELLO (P.), *European University Institut Working Paper*, Florence, 1995, 76 p.

([262]) Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires des Parlements de l'Union Européenne.

([263]) MAGNETTE (P.), « Les démocraties face à l'intégration européenne : les transformations des doctrines constitutionnelles », *Revue Suisse de Science Politique*, n° 3, 1997, pp. 65-103.

([264]) VANDAMME (J.) et MOUTON (J.-D.), *L'avenir de l'Union Européenne : élargir ou approfondir*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1995, 223 p.

légitime de la force est le signe distinctif de l'Etat. L'Etat a recours à la police pour mettre en œuvre ce pouvoir de coercition. Il y a de plus une interconnexion entre la fonction de police et celle de l'Etat : le maintien de l'ordre public par la police est directement lié aux intérêts de l'Etat ([265]). L'existence d'une police européenne sans Etat européen est donc impensable mais la situation actuelle d'Etats européens sans police efficace est également inadaptée car les Etats sont de ce fait en danger ([266]). Certains auteurs remettent dès lors en cause la conception Hobbestienne de l'Etat pour réfuter la nécessité d'une telle police. Une autre conception de l'Etat devrait être adoptée, celle d'un Etat qui n'exerce plus tous les attributs de la souveraineté, l'Etat Post-Hobbestien ([267]) ou encore le « non-Etat européen supranational » en Anglais, *European supranational – non State* ([268]).

([265]) ANDERSON (M.) et al., *Policing the European Union*, Londres, Clarendon, 1995, pp. 92-93.

([266]) WALKER (N.), « European Integration and European Policing : a Complex Relationship », dans ANDERSON (M.) & DEN BOER (M.), *Policing accross National Boundaries*, Londres, Pinters, 1994, pp. 22-45.

([267]) BIGO (D.), *Polices en réseaux, Op. cit.*.

ANDERSON (M.) et al., *Policing the European Union, Op. cit.*, pp. 106 et s.

([268]) STREECK (W.) & SCHIMTTER (P. C.), « From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organised Interests in the Single European Market », *Politics and Society*, n° 19, 1991, pp. 133-164.

CONCLUSION

« On me dit encore : 'Vous y croyez, à cette fédération de l'Europe ?' Je réponds qu'il s'agit plutôt de la vouloir. » [1]

Denis DE ROUGEMONT

[1] DE ROUGEMONT (D.), « L'Europe en jeu », *Ecrits sur l'Europe*, Vol. 1, Paris, Editions de la Différence, 1994, p. 41.

Le processus d'intégration policière, qui se profile dans le cadre de l'Union Européenne, a adopté jusqu'à présent un schéma que l'on peut qualifier de « *bottom-up* », c'est-à-dire allant « du bas vers le haut » : de la coopération des forces de police vers la coopération policière intergouvernementale jusqu'à l'édification des bases d'une future police européenne. Ce processus a fait ses preuves, il a créé une solidarité de fait et même de droit entre les polices européennes. Néanmoins la coopération a ses limites et le seul moyen d'y pallier c'est de créer une force de police européenne. Cette intégration policière passe par l'attribution de pouvoirs opérationnels à Europol, pouvoirs opérationnels que sont le pouvoir de coercition et le pouvoir d'initier des poursuites. Or le schéma « *bottom-up* » adopté jusqu'à présent ne peut être utilisé à cet effet, il faut adopter un schéma « *up-down* » qui va du haut vers le bas. Certains auteurs considérerons que cette affirmation relève de l'utopie comme le laisse présager les propos de Monsieur Fourgoux à propos du *Corpus juris,* « Icare était doté d'ailes magnifiques, mais il les avait fixées avec de la cire qui fondait au soleil. C'était techniquement prévisible. Les fonctionnaires bruxellois commettent la même erreur en croyant qu'ils pourront s'envoler » ([2]).

Pourtant l'exemple du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie montre que face à des crimes atroces, les Etats savent faire abstraction des problèmes de souveraineté. C'est le Conseil de sécurité des Nations Unies qui a demandé en 1993 « la création d'un tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 » ([3]). Les incriminations sont définies par le droit conventionnel. Le tribunal est composé de onze juges et d'un Procureur chargé de l'instruction et des poursuites, tous nommés par le Conseil de sécurité. Cette juridiction est certes une juridiction *ad hoc* à compétence limitée. Elle constitue néanmoins un exemple d'intégration judiciaire très avancée, compte tenu de l'absence d'intégration politique. Notre propos

([2]) Fourgoux (J.-C.), « Espaces judiciaires européens, *Corpus Juris*, fraude communautaire et le reste », *Europe*, octobre 1997, pp. 1-2.

([3]) Résolution 808 du 22 février 1993.

ici est de montrer que la détermination est un élément indispensable dans le processus d'intégration. Dans le cadre de l'Union Européenne, l'intégration policière n'émergera que consécutivement à une intégration politique or cette dernière nécessite une volonté politique appuyée d'un consensus populaire. Nous avons essayé de montrer la nécessité de la création d'une police européenne du fait de l'insuffisance de la coopération intergouvernementale en matière policière. Nous avons vu qu'une telle intégration doit avoir comme préalable l'existence d'un Parlement investi des pouvoirs législatifs ainsi que d'un contrôle judiciaire adéquat. Il faut reconnaître que ces conditions ne peuvent être réunies que dans le cadre d'une fédération européenne.

L'Union doit donc devenir un Etat fédéral pour pouvoir avoir une police disposant de pouvoirs opérationnels, un droit pénal européen et ainsi les moyens de faire face aux défis de la criminalité du XXI[e] siècle ([4]). Seule la création d'un Etat fédéral permettrait de remédier aux problèmes relatifs à la souveraineté nationale qu'engendre l'intégration policière. De plus, c'est le meilleur moyen de garantir l'efficacité et la légitimité de l'action policière supranationale dans le cadre de l'Union Européenne. En effet, une police européenne doit, d'une part, faire respecter des lois issues d'un organe législatif européen représentant le peuple européen et, d'autre part, être sous le contrôle d'un pouvoir judiciaire européen. Le débat sur l'intégration policière engendre un débat sur la nature juridique de l'Union Européenne. C'est à ce titre que nous terminerons cette étude par quelques réflexions sur le fédéralisme européen.

« Le fédéralisme est notre avenir ... Longtemps considéré comme une menace à l'égard de l'unité de la Nation, le fédéralisme apparaît aujourd'hui comme la seule forme d'organisation sociale susceptible de garantir les identités nationales et régionales en harmonie avec

([4]) WISTRICH (E.), *The United States of Europe*, London, Routledge, 1994, 182 p.

MÉHEUT (M.), *Le fédéralisme est-il pensable pour une Europe prochaine ?*, Paris, Kimé, 1994, 200 p.

CROISAT (M.), « Le fédéralisme dans l'Union Européenne au regard de l'expérience canadienne », dans ROUBAN (L.) & D'ARCY (F.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 243-258.

CANU (I.), FISCHER (T.) & MÜHLBACHER (G.), « Föderale Strukturen für die Europäische Union », *Europäische Rundschau*, n° 2, 1996, pp. 103-114.

STÉPHANOU (C.), *Réformes et mutations de l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 270 p.

BÉROUD (S.) & WEYDERT (J.), *Le devenir de l'Europe*, Paris, Editions de l'Atelier, coll. Enjeux de société, 1997, 221 p.

les exigences de l'interdépendance et de la globalisation ». C'est ainsi que Monsieur Sidjanski commence son ouvrage consacré à l'avenir fédéraliste de l'Europe ([5]). D'autres auteurs réfléchissent à une nouvelle forme de fédéralisme mieux appropriée à l'Union Européenne. Selon Messieurs Croisat et Quermonne, on assiste à « l'émergence d'un fédéralisme de type européen qui fait une large place à la coopération ». Le fédéralisme coopératif ou intergouvernemental a comme caractéristiques « l'imbrication des deux niveaux de gouvernement et le rôle de premier plan joué par les deux ordres de pouvoirs exécutifs » ([6]). Les études concernant l'organisation institutionnelle de cette fédération européenne sont également nombreuses.

Comme Monsieur Sidjanski ([7]), nous considérons qu'il faut instaurer le principe de séparation et d'articulation des pouvoirs ainsi que les principes de l'autonomie et de la double participation. Le Conseil devrait dès lors conserver ses fonctions gouvernementales car il est issu des exécutifs nationaux. Le pouvoir législatif serait attribué à une institution bicamérale, le Congrès européen, constituée de deux chambres : le Sénat européen représentant les Etats et le Parlement européen représentant les peuples européens. Les deux chambres adopteraient les lois communautaires à l'initiative du Conseil et de la Commission qui posséderaient des compétences exécutives et réglementaires. Le pouvoir exécutif reposerait alors sur deux piliers : celui du Conseil qui représenterait l'intérêt des Etats et celui de la Commission qui représenterait les intérêts de l'Union. Les propositions de Monsieur Monette dans son ouvrage *Les Etats-Unis d'Europe* sont plus ou moins similaires et constituent une application du fédéralisme américain à l'Union Européenne ([8]).

L'organisation institutionnelle de la fédération européenne devrait alors être déterminée dans une Constitution. La Constitution européenne comblerait le « déficit de légitimité » entre l'U.E. et les peuples de l'Europe et elle créerait une hiérarchie claire des normes. Elle permettrait également d'améliorer la protection des

([5]) Sidjanski (D.), *L'avenir fédéraliste de l'Europe – La Communauté européenne, des origines au traité de Masstricht*, Paris, P.U.F., 1992, p. 1.

([6]) Croisat (M.) & Quermonne (J.-L.), *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrétien, éd. Clefs, 1996, p. 10.

([7]) Sidjanski (D.), *L'avenir fédéraliste de l'Europe – La Communauté européenne, des origines au traité de Masstricht*, Paris, P.U.F., 1992, p. 436.

([8]) Monette (P.-Y.), *Les Etats-Unis d'Europe*, Paris, Frison-Roche, 1991, 319 p.

droits de l'homme fondamentaux ([9]). La tâche de concevoir les institutions d'une entité politique agissant au-dessus des Etats-nations démocratiques ne peut être attribuée à des conférences diplomatiques. Les membres de telles enceintes sont avant tout contraints de défendre les priorités établies par leur propre gouvernement. Il faut donc qu'une Assemblée constituante soit directement élue et soit constituée à la fois des représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen. C'est la proposition de l'Union des Fédéralistes européens qui réfléchissent depuis longtemps à la création d'une telle fédération.

Nous laisserons à Monsieur Lang le dernier mot, « A l'énoncé du seul mot de fédéralisme on entend déjà les ricanements, les quolibets et les rires gras des professionnels du scepticisme. Pourtant un tel projet est à la portée de main. Que dis-je ! Il se construit déjà sous nos yeux sans que les Messieurs Jourdain de l'Europe s'en aperçoivent » ([10]).

([9]) Parlement européen, *Deuxième rapport sur la Constitution de l'Union Européenne*, fait par Herman (F.) au nom de la commission institutionnelle, A3-0064/94 du 09/02/94, 43 p.

([10]) Lang (J.), « Je ne voterai pas le traité d'Amsterdam », *Le Monde*, 18 août 1997, p. 1.

BIBLIOGRAPHIE

I. – La doctrine

A. – Les ouvrages

B. – Les articles et les contributions

II. – Les documents officiels

A. – Les institutions françaises

1. *Le Parlement*
   a) L'Assemblée nationale
   b) Le Sénat
2. *Le Gouvernement*

B. – Les institutions européennes

1. *De l'Union Européenne*
   a) Le Conseil de l'Union européenne
   b) La Commission européenne
   c) Le Parlement européen
   d) L'Unité Drogues Europol
2. *Les autres instances européennes*
   a) Le Conseil de l'Europe
   b) Schengen

C. – La jurisprudence

1. *De la C.J.C.E.*
2. *Du Conseil constitutionnel*

D. – Les autres documents officiels

1. *Des Etats membres de l'U.E.*
2. *Des Etats-Unis*

I. – La doctrine

La doctrine est divisée en deux sous-sections comprenant respectivement les ouvrages d'une part, et les articles et contributions d'autre part.

A. – Les ouvrages

Les ouvrages sont classés dans l'ordre alphabétique des auteurs.

A

ANDERSON (M.), *Policing the World, Interpol and the Politics of International Police Co-operation*, Oxford, Clarendon Press, 1989, 211 p. *(ISBN : 0-19-827597-8)*.

ANDERSON (M.) et DEN BOER (M.), *Policing accross National Boundaries*, Londres, Pinter, 1994, 204 p. *(ISBN : 1-85567-195-6)*.

ANDERSON (M.) & DEN BOER (M.), *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 352 p. *(ISBN : 0-19-825965-4)*.

B

BENYON (J.), WILLIS (A.), TURNBULL (L.), WOODWORD (R.) & BECK (A.), *Police Co-operation Europe : A Preliminary Investigation*, Leicester, University of Leicester, Centre for the Studies of Public Order, 1993, 370 p. *(ISBN : 187-4493-30-8)*.

BETTATI (M.), *L'O.N.U. et la drogue*, Association Française des Nations Unies, Paris, Pédone, 1995, pp. 8-28 *(ISBN : 223-00277-6)*.

BIEBER (R.), LYON (A.-C.) & MONAR (J.), *Justice et Affaires intérieures. L'Union Européenne et la Suisse*, Berne, Stoempfli Ed., 1997, 177 p.

BIGO (D.), *L'Europe des policiers et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, 153 p. *(ISBN : 2-87027-449-1)*.

BIGO (D.), *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de Science Po, 1996, 358 p. *(ISBN : 2-7246-0668-X)*.

BOER (M.) den, sous la direction de, *The Implementation of Schengen : First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1997, pp. 17-23 *(ISBN : 90-6779-106-7)*.

BOER (M.) den, *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1997, 278 p. *(ISBN : 90-67-79107-5)*.

BOER (M.) den, sous la direction de, *Schengen, Judicial and Policy Coordination*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1997, 240 p. *(ISBN : 90-6779-115-6)*.

BOER DEN (M.), *Taming the Third Pillar. Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1998, 25 p.

BONNEFOI (S.), *Europe et sécurité intérieure, Trevi – Union européenne – Schengen*, Paris, Delmas, 1995, 180 p. *(ISBN : 2-7144-3084-8)*.

BOSSARD, *La criminalité internationale*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais je ? », 1988, 127 p. *(ISBN : 2 – 13-041952-6)*.

BRESLER (F.), *Interpol*, Londres, Sinclair-Stevenson, 1992, 404 p. *(ISBN : 2-258-03736-0)*.

BROSSARD (A.), *Law Enforcement in Europe – Building Effective Cooperation*, The University of Illinois, Office of International Criminal Justice, 1993, 90 p. *(ISBN : 0-942511-63-8)*.

BUSCH (H.), *Grenzenlose Polizei – Neue Grenzen und Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster, Westfälisches Dampfboot, 1995, 434 p. *(ISBN : 3-929586-46-0)*.

C

CABALLERO (F.), *Le droit de la drogue*, Paris, Dalloz, 1989, p. 50 *(ISBN : 2-247-00988-3)*.

CARTOU (L.), *Le Marché commun et le droit public*, Paris, Sirey, 1959, p. 36.

CEDRAS (J.), *La Justice pénale aux Etats-Unis*, Paris, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseilles, 1990, p. 85 *(ISBN : 2-7178-1916-9)*.

CETTINA (N.), *Les enjeux organisationnels de la lutte contre le terrorisme*, Mémoire de D.E.A. de sciences administratives, sous la direction de CHEVALLIER (J.), Université de Paris II, 1995, 216 p. *(ISBN : 2-275-00319-3)*.

CESONI (M. L.) sous la direction de, *Usage de stupéfiants : politiques européennes*, Genève, Georg Ed., 1996, 327 p. *(ISBN : 2-8257-0528-4)*.

CEYHAN (A.) & TSOUKALA (A.) sous la direction de, *Contrôles : frontières-identités : Les enjeux autour de l'immigration et de l'asile*, Paris, L'Harmattan, coll. Cultures et Conflits, 1997, 263 p. *(ISBN : 2-7384-5745-2)*.

CHAUVY (Y.), *L'extradition*, Paris, P.U.F, coll. « Que sais-je ? », 1981, p. 3 *(ISBN : 2-13-036885-9)*.

CHEVALLIER (J.), *L'Etat de droit*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs, 1992, 160 p. *(ISBN : 2-7076-0537-9)*.

CLERGERIE (J.-L.), *Le principe de subsidiarité*, Paris, Ellipse, coll. Le droit en question, 1997, 127 p. *(ISBN : 2-7298-9728-3)*.

CLUTTERBUCK (R.), *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, Londres, Routledge, 1990, 256 p. *(ISBN : 0-415-05443-5)*.

CRABIT (E.), *Recherches sur la notion d'espace judiciaire européen*, Thèse de doctorat présentée devant l'Université de Bordeaux I, sous la direction de GAUTRON (J.-C.), Presses Universitaires de Bordeaux, 1987, 588 p.

CRETIN (T.), *Mafias du monde – Organisations criminelles internationales*, Paris, P.U.F., coll. Criminalité internationale, 1997, 201 p. *(ISBN : 2-13-048632-0)*.

CROISAT (M.) & QUERMONNE (J.-L.), *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs, 1996, 158 p. *(ISBN : 2-7076-0750-9)*.

CROSSICK (S.), *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, Bruxelles, European Policy Centre, 1997, 115 p.

CRUZ (A.), *Nouveaux contrôleurs d'immigration. Transporteurs menacés de sanctions*, Paris, L'Harmattan, 1995, 207 p. *(ISBN : 2-7384-3254-9)*.

CUSSON (M.), *Croissance et décroissance du crime*, Paris, P.U.F., 1990, pp. 14-26 *(ISBN : 2-13-0427014)*.

D

DECOURIERE (A.), *Les drogues dans l'Union Européenne, le droit en question*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 380 p.

DECOCQ (A.) & MONTREUIL (J.), *Le droit de la police*, Paris, Litec, 1991 *(ISBN : 2-7111-2070-8)*.

DELMAS-MARTY (M.), *Procès pénal et droits de l'homme, vers une conscience européenne*, Paris, P.U.F., 1992, 311 p. *(ISBN : 2-13-044304-4)*.

DELMAS-MARTY (M.) sous la direction de, *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Paris, Economica, 1993, 372 p. *(ISBN : 2-7178-2460-X)*.

DELMAS-MARTY (M.), *Procédures pénales d'Europe*, Paris, P.U.F., coll. Thémis, 1995, 638 p. *(ISBN : 2-13-047259-1)*.

DELMAS-MARTY (M.) sous la direction de, *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 179 p. *(ISBN : 2-7178-3344-7)*.

DELPÉRÉE (F.), VERDUSSEN (M.) & BIVER (K.), *Recueil des Constitutions européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 973 p. *(ISBN : 2-0827-0938-0)*.

DE VISSCHER (C.), *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1970, 4e éd., 451 p.

DIJK (J.M.) van & MAYHEW (P.), *Criminal Victimisation in the Industrialised World – Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*, The Netherlands : Ministry of Justice, 1992 *(ISBN : 90-5319-021-X)*.

DONNEDIEU DE VABRES (H.), *Les principes modernes du Droit pénal international*, Paris, 1920, p. 56.

DREYFUS (S.), *Droit des relations internationales – Eléments de droit international public*, Paris, Cujas, 4e éd., 1992, 537 p. *(ISBN : 2-254-93508-9)*.

DUFF (A.), PINDER (J.) & PRYCE (R.), *Maastricht and Beyond – Building the European Union*, Londres, Routledge, 1994, pp. 104-122 *(ISBN : 0-415-10817-9)*.

DUFF (A.), *The Treaty of Amsterdam : Text and Commentary*, Londres, Federal Trust, 1997, 322 p. *(ISBN : 0-90-157365-5)*.

DUPRAT (G.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, 317 p. *(ISBN : 2-13-047594-9)*.

DUPUIS (M.-C.), *Stupéfiants, prix, profits – L'économie politique du marché des stupéfiants industriels*, Paris, P.U.F., coll. Criminalité internationale, 1996, 234 p. *(ISBN : 2-13-048140-X)*.

E

Ecole Nationale d'Administration, Promotion « Saint-Exupéry », *La mise en œuvre du traité de Maastricht et la construction européenne*, Paris, La Documentation Française, 1994 *(ISBN : 2-11-003179-4)*.

ELAGAB (O.), *International Law Documents Relating to Terrorism*, Londres, Cavendish, 1995, 814 p. *(ISBN : 2-874241-01-5)*.

EL SAYEGH (S.) sous la direction de, *Comprendre l'Europe – La CIG, les perceptions nationales de l'Union européenne*, Paris, Godefroy de Bouillon, 1996, 266 p. *(ISBN : 2-84191-026-1)*.

ERBÈS (J.-M.), *Polices d'Europe*, Paris, L'Harmattan, I.H.E.S.I., 1992, 266 p. *(ISBN : 2-7384-1792-2)*.

ESER (A.) & LAGODNY (O.), *Documentation of an International Work on Transnational Criminal Law*, Freiburg in Breisgau, Documentation of an International Work, 1991, 456 p. *(ISBN : 3-922498-63-9)*.

F

FENET (A.) & SINAY-CITERMANN (A.), *L'Union européenne : intégration et coopération*, Actes du colloque tenu à Amiens, C.R.U.C.E., Paris, P.U.F., 1995, p. 100 *(ISBN : 2-13-047-499-3)*.

FIJNAUT (C.) & JACOBS (J.), *Organized Crime and its Containment – A Transatlantic Initiative*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Pub., 1991, pp. 15-33 *(ISBN : 90-6544-5714)*.

G

Garonne (P.), *La libre circulation des personnes*, Zürich, Schulhess Polygraphischer Verlag A.G., 1993, 273 p. *(ISBN : 3-7255-31234)*.

GIRERD (P.), *Aspects juridiques du traité Communauté européenne*, Paris, L'Harmattan, 1996, 380 p. *(ISBN : 2-7384-4107-6)*.

GLEIZAL (J.-J.), *La police en France*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 1993, 127 p. *(ISBN : 2-13-045533-6)*.

GLEIZAL (J.-J.), *Le désordre policier*, Paris, P.U.F., 1985, 202 p. *(ISBN : 2-13-039245-8)*.

GLEIZAL, (J.-J.), Gatti-Domenach (J.) & JOURNÈS (C.), *La police – Le cas des démocraties occidentales*, Paris, P.U.F., coll. Thémis, 1993, 390 p. *(ISBN : 2-13-045232-9)*.

GREILSAMER (L.), *Interpol, le siège du soupçon*, Paris, Alain Moreau, 1986, 366 p. *(ISBN : 2-85209-025-2)*.

H

HAENEL (H.), LIZUREY (R.) & PICHON (R.), *La gendarmerie*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 1983, 127 p. *(ISBN : 2-13-047457-8)*.

HEBENTON (B.) & THOMAS (T.), *Policing Europe – Cooperation, Conflicts and Control*, New York, Saint Martin's Press, 1995, 231 p. *(ISBN : 0-312-12423-6)*.

HEIDENSOHN (F.) & FARELL (M.), *Crime in Europe*, Londres, Routledge, 1991, 226 p. *(ISBN : 0-415-05072-3)*.

HEILMANN (E.) & GAUTIER (Y.), *Europol et la coopération policière en Europe : actions et perspectives ouvertes par le traité sur l'Union européenne*, Centre d'Etudes et de Recherche sur la Science de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg, 1996, 61 p.

HREBLAY (V.), *La police judiciaire*, Paris, P.U.F, « Que sais-je ? », 1988, 127 p. *(ISBN : 2-13-042065-6)*.

HERBLAY (V.), *La libre circulation des personnes, les accords de Schengen*, Paris, P.U.F., 1994, 184 p. *(ISBN : 2-13-046176-X)*.

HOLMBERG (E.) & STJERNQUIST (N.), *The Constitution of Sweden*, Stockholm, Swedish Rijsdag, 1996, 217 p. *(ISBN : 91-88398-18-8)*.

HUET (A.) & KOERING-JOULIN (R.), *Droit pénal international*, Paris, P.U.F., coll. Thémis, 1994, 439 p. *(ISBN : 2-13-046446-7)*.

HUMMER (W.) & OBWEXER (W.), *Österreich in der Europäischen Union*, Vienne, Verlag Österreich, 1995, vol. 1, 593 p. *(ISBN : 3-7046-0745-2)*.

I

Institut de Sciences Pénales et de Criminologie, *Criminalité organisée et ordre dans la société*, Aix-en-Provence, 5, 6 et 7 juin 1996, Presses universitaires d'Aix-Marseilles, 1997, 280 p. *(ISBN : 2-7314-0128-1)*.

INTRIAGO (A.), *International Money Laundering*, Londres, Eurostudy, 1991, 90 p. *(ISBN : 1-85271-163-9)*.

J

JONES (T.), *Policing and Democracy in the Netherlands*, Londres, Policy Studies Institute, 1995, 190 p. *(ISBN : 0-85374-581-1)*.

JOUBERT (C.) & BEVERS (H.), *Schengen Investigated – A comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, La Haye, Kluwer Law International, 1996, 576 p. *(ISBN : 90-411-0266-3)*.

K

KAPTEYN (P.), *The Stateless Market – The European Dilemna of Integration and Civilization*, Londres, Routledge, 1996, 194 p. *(ISBN : 0-415-12232-5)*.

KESSLER (R.), *The FBI – Inside the World's Most Powerful Law Enforcement Agency*, New York, Pocket Books, 1993, 492 p. *(ISBN : 0-671-78657-1)*.

KORELLA (G.D.) & TWOMEY (P.M.) sous la direction de, *Towards a European Immigration Policy*, Bruxelles, European Interuniversity Press & Coolege of Europe, 1993, 238 p. *(ISBN : 90-5201-409-4)*.

KUBE (E.) & STÖRZER (H.U.), *Police Research in the Federal Republic of Germany*, Berlin, Springer Verlag, 1991 *(ISBN : 3-540-50395-1)*.

KURIAN (G.T.), *World Encyclopedia of Police Forces and Penal Systems*, Facts on File : New York, 1989, 138 p. *(ISBN : 0-8160-1019-6)*.

L

LABOUZ (M.-F.) sous la direction, *Les Accords de Maastricht et la Constitution de l'Union européenne*, 7e journée d'actualité internationale à Nanterre, Paris, Monchrétien, 1992, 241 p. *(ISBN : 2-7076-0540-9)*.

LARY (H.) de, *La libre circulation des personnes dans la C.E.E.*, Paris, P.U.F, coll. « Que sais-je ? », 1992, 125 p. *(ISBN : 2-13-044969-7)*.

LATTER (R.), *Crime and the European Community after 1992*, Londres, H.M.S.O., 1991, 20 p. *(ISBN : 0-11-701546-6)*.

LAURSEN (F.) & VANHOONACKER (S.), *Intergovernmental Conference on Political Union : Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1992, 505 p. *(ISBN : 0-7923-3125-7)*.

LE CLERE (M.), *La police*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 1986, 128 p. *(ISBN : 2-13-039233-4)*.

LEIGH (L.H.), *Police Powers in England and Wales*, Londres, Butterworth, 2e éd., 1985, 315 p. *(ISBN : 0-406-84541-7)*.

LE JEUNE (P.), *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 281 p. *(ISBN : 2-8027-0585-7)*.

LEVASSEUR (G.), *Les aspects répressifs du terrorisme international*, Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris, Pedone, 1977, p. 62 *(ISBN : 2-233-00038-2)*.

LEVASSEUR (G.) mélanges en l'honneur de, *Droit pénal, droit européen*, Paris, Litec, 1992, 488 p. *(ISBN : 2-7111-2153-4)*.

LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), *La police – Approche socio-politique*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs, 1992, 158 p. *(ISBN : 2-7076-0535-5)*.

LOURAU (R.), *Le principe de subsidiarité contre l'Europe*, Paris, P.U.F., 1997, 228 p. *(ISBN : 2-13-047996-0)*.

M

MAILLET (P.) & VELO (D.) sous la direction de, *L'Europe à géométrie variable – Transition vers l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994, 262 p. *(ISBN : 2-7384-2688-3)*.

MANIN (P.), *Les Communautés européennes – L'Union européenne*, Paris, Pedone, 1993, p. 16 *(ISBN : 2-233-00253-9)*.

MANIN (P.) & LOUIS (J.-V.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite*, Paris, Pedone, 1996, 86 p. *(ISBN : 2-233-00297-0)*.

MARCOU (G.), *Les mutations du droit de l'administration en Europe – Pluralisme et convergence*, Paris, L'Harmattan, 1995 *(ISBN : 2-7384-3368-5)*.

MARTIN (D.), *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 535 p. *(ISBN : 2-8027-0952-6)*.

MARTIN (D.), *La criminalité informatique – Son évolution, sa répression*, Paris, P.U.F., coll. Criminalité internationale, 196 p. *(ISBN : 2-13-048488-3)*.

MARABUTO (P.), *La collaboration policière internationale en vue de la prévention et de la répression*, Thèse de Doctorat sous la direction de GARRAUD (L.) de l'Université de Lyon, 1935, 255 p.

MASCLET (J.-C.) & MAUS (D.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La Documentation française, 1993, 239 p. *(ISBN : 2-11-003083-6)*.

MATHIEU (J.-L.), *L'insécurité*, Paris, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », 1995, 127 p. *(ISBN : 2-13-047190-0)*.

MATTERA (A.), *La Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne : répondre aux défis du 21e siècle*, Paris, Juglar, 1996, 380 p. *(ISBN : 2-908735-08-3)*.

MAYAUD (Y.), *Le terrorisme*, Paris, P.U.F., coll. Connaissance du droit, 1997, 146 p. *(ISBN : 2-247-02202-2)*.

MÉHEUT (M.), *Actes du colloque* sur « Le fédéralisme est-il pensable pour une Europe prochaine ? », Paris, Kimé, 1994, 200 p. *(ISBN : 2-908212-93-5)*.

MEYZONNIER (P.), *Les forces de police de l'Union européenne*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, L'Harmattan, 1994, 366 p. *(ISBN : 2-7384-20842)*.

MILLON-DELSOL (C.), *Le principe de subsidiarité*, Paris, P.U.F, coll. « Que sais-je ? », 1993, 125 p. *(ISBN : 2-13-045811-4)*.

MONAR (J.) & MORGAN (R.), *The Third Pillar of the European Union – Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994, 245 p. *(ISBN : 90-5201-401-9)*.

MONET (J.-C.), *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 195 *(ISBN : 2-11-002848-3)*.

MONETTE (P.-Y.), *Les Etats-Unis d'Europe*, Paris, Frison-Roche, 1991, 319 p. *(ISBN : 2-8038-0023-3)*.

MONJARDET (D.), *Ce que fait la police – Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, 316 p. *(ISBN : 2-7071-2552-0)*.

MORIÉ (R.), MURCK (M.) & SCHULTE (R.), *Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei*, Boorberg, 1992, 229 p. *(ISBN : 3-415-01773-7)*.

MÜLLER-RAPPARD (E) & BASSIOUNI (C.), *La coopération interétatique européenne en matière pénale – Les instruments juridiques du Conseil de l'Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pub., 1993, 2 volumes *(ISBN : 0792320964)*.

N

NAYER (A.) et al., *Libre circulation, espaces européens et droits fondamentaux des citoyens*, Bruges, La Charte, 1995, pp. 1-102.

NGUYEN QUOC DINH, PAILLET (P.) & PELLET (A.), *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 5e éd., 1994, p. 408 *(ISBN : 2-275-00402-5)*.

NUTTALL (S.), *European Political Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 342 p. *(ISBN : 0-19-827318-5)*.

O

Observatoire Géopolitique des Drogues, *Atlas mondial des drogues*, Paris, P.U.F., 1996, 250 p. *(ISBN : 2-13-047351-2)*.

O'KEEFFE (D.) & TWOMEY (P.), *Legal Issues of The Maastricht Treaty*, Londres, Chancery Law Pub., 1994, 300 p. *(ISBN : 0471-94199-9)*.

P

PAULY (A.) sous la direction, *Les Accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1993, 269 p.*(ISBN : 90-6779-072-9)*.

PAULY (A.) sous la direction de, *Schengen en panne*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1994, 396 p. *(ISBN : 90-6779-084-2).*

PAULY (A.) sous la direction de, *De Schengen à Maastricht, voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 1996, 285 p. *(ISBN : 90-6779-095-8).*

Q

QUERMONNE (J.-L.), *Le système politique européen : des Communautés européennes à l'Union politique*, Paris, Montchrétien, coll. Clefs, 1993, 159 p. *(ISBN : 2-7076-0626-X).*

R

RIEGEL (R.), *Polizei – und Ordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Decker's Verlag, 1981, p. 48 *(ISBN : 3-7685-1581-8).*

ROCHÉ (S.), *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil, 1994, 191 p. *(ISBN : 2-02-021328-1).*

S

SCHERMERS (H.G.) et al., *Free Movement of Persons in Europe*, La Haye, T.M.C. Asser Institute, 1993 *(ISBN : 0-7923-1479-4).*

SCHWEPPE (R.), *F.B.I. und B.K.A. – Ein Vergleich von Organisation und Kompetenzen*, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1974, 110 p. *(ISBN : 3-432-02157-7).*

SIDJANSKI (D.), *L'avenir fédéraliste de l'Europe – La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, P.U.F., 1992, 440 p. *(ISBN : 2-13-0-44-944-1).*

SOTTILE (A.), *Le terrorisme international*, Paris, Cours de l'Académie de droit international, 1938, pp. 91-92.

STÉPHANOU (C.), *Réformes et mutations de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 270 p. *(ISBN : 2-8027-1007-9).*

T

TEITGEN (P.-H.), *Structures et fonctionnement des Communautés européennes*, Paris, Cours de Droit, 1974-75, pp. 53-130.

TEITGEN (P.-H.), *La police municipale*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1934, 519 p.

V

VANDAMME (J.) & MOUTON (J.-D.), *L'avenir de l'Union européenne : élargir ou approfondir*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1995, 223 p. *(ISBN : 90-5201-412-4).*

VERCHER (A.), *Terrorism in Europe – An International Comparative Legal Analysis*, Oxford, Clarendon, 1992, 454 p. *(ISBN : 0-19-825437-7).*

VERVAELE (J.), *Fraud against the Community – The Need for European Fraud Legislation*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Pub., 1992, 345 p. *(ISBN : 90-6544-634-6)*.

W

WALLACE (W.), *The Dynamics of European Integration*, Londres, Pinter Publishers, The Royal Institute of International Affairs, 1992, 308 p. *(ISBN : 1-85567-087-9)*.

WIHTOL DE WENDEN (C.), *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 128 p. *(ISBN : 2-7246-0727-9)*.

B. – LES ARTICLES ET LES CONTRIBUTIONS

Les articles et les contributions sont classés dans l'ordre alphabétique des auteurs.

A

AGUILLERA MORENO (J.), « La police judiciaire espagnole », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 55-59.

ANDERSON (M.), « La coopération des polices avec l'Europe de l'Est dans le cadre de la Communauté Européenne », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14, 1993.

ARNOLD (R.), « La réforme du droit d'asile en Allemagne », *Revue Française de Droit Administratif*, mars-avril 1994, pp. 276-284.

ARNOULT (M.), « Le point sur le dispositif français de lutte contre le blanchiment de l'argent, après les modifications issues de la loi du 29 janvier 1993 », *La Semaine Juridique (J.C.P.)*, éd.G., Actualités n° 38, 22 septembre 1993.

ARTUS (D.), « Réflexions sur le franchissement des frontières extérieures à propos de la convention d'application de l'accord de Schengen », *Les Petites Affiches*, n° 63, pp. 63-66.

AYRAL (M.), « La suppression des contrôles aux frontières intra-communautaires », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 1, 1993, pp. 13-44.

B

BAER (B.-L.), « The European Community's Anti-drug Efforts : an Analysis of the Legal Framework of the EC », *International Enforcement Law Reporter*, vol. 9, n° 11, 1991, pp. 424-429.

BENOÎT (L.), « La pédophilie et les premières réactions de l'Union européenne », *Les Petites Affiches*, n° 127, 1997, pp. 12-14.

BENYON (J.), « La coopération policière en Europe », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 7, 1991, pp. 137-165.

BERNARDI (A.), « Vers une européanisation du droit pénal des affaires ? Limites et perspectives d'un *ius commune criminale* », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n° 4, 1997, pp. 406-457.

BERNASCONI (P.), « La criminalité transfrontalière : sophistications financières et faiblesses judiciaires », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 126-132.

BERTOSSA (B.) et al., « L'appel de Genève », dans ROBERT (D.) sous la direction, *La justice ou le chaos*, Paris, Stock, 1996, pp. 331-334.

BIEBER (R.), « Die Abkommen von Schengen über den Abbau der Grenzenkontrollen », *Neue Juristische Wochenschrift*, n° 5, 1994, pp. 294-297.

BIGO (D.), « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », *Politique Etrangère*, n° 1, 1996, pp. 125-138.

BIGO (D.), « Du discours sur la menace et de ses ambiguïtés », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 14, 1993, pp. 179-198.

BIGO (D.), « Les Etats face aux flux transfrontaliers de personnes – Enjeux et perspectives », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 115-125.

BIRAS (J.), « La gendarmerie nationale face à l'Europe démocratique », *Police d'Aujourd'hui*, n° 56, 1995, pp. 24-25.

BIRCH (R.), « International Co-operation of the Police », *The Police Journal*, vol. 64, n° 4, 1991, pp. 289-298.

BLANC (H.), « Schengen : le chemin de la libre circulation en Europe », *Revue du Marché Commun*, 1991, pp. 722 et s.

BLUMANN (C.), « L'Europe des citoyens », *Revue du Marché Commun*, 1991, pp. 287-292.

BODIGUEL (J.-L.), « Une conception 'européenne' de la fonction publique ? », dans ROUBAN (L.) et D'ARCY (F.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po., 1996, pp. 166 et s.

BODSON (N.), « L'Europe de la libre circulation des personnes : européens, encore un effort ! », *Les Petites Affiches*, 25/03/94, n° 36, pp. 11-17 et 01/04/94, n° 39, pp. 4-10.

BOER (M.) den, « Police Co-operation in the T.E.U. : Tiger in a Trojan Horse ? », *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, pp. 555-578.

BONNEFOI (S.), « La coopération Schengen », *Revue Internationale de Police Criminelle*, vol. 49, n°s 446 et 447, 1994, pp. 7-15.

BORRICAND (J.), « Crime organisé et coopération européenne », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 4, 1992, pp. 446 et s.

BOSSARD (A.) « Interpol and Law Enforcement : Response to Transnational Crime », *Police Studies*, vol. 11, n° 4, pp. 177-182.

BOULOUIS (J.), « Le juge constitutionnel français et l'Union européenne (1991-1993) », *Cahiers de Droit Européen*, n°s 5-6, 1994, pp. 505-522.

BOURLANGES (J.-L.), « L'enlisement que je redoute », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 47-50.

BOURLANGES (J.-L.), « Qui a peur d'une Europe fédérale ? », *Sociétal*, n° 6, 1997, pp. 19-24.

BRAMMERTZ (S.), « La coopération policière en Europe et dans l'Euroregio Meuse-Rhin », *Déviance et Société*, vol. 16, n° 2, 1992, pp. 219-229.

BRAMMERTZ (S.), DE VREESE (S.) & THYS (J.), « La collaboration policière transfrontalière », Bruxelles, *Politeia*, 1993, 223 p.

BRIE (C.) de, « Aux bons besoins d'une société sécuritaire », *Le Monde* Diplomatique, mai 1994, pp. 16-1.

BRODEUR (J.-P.), « La gendarmerie royale du Canada », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, 1991.

BUEKENHOUDT (J.) & GOOSENS (R.), « Premier janvier 1993 ! Abolition des douanes ? 'Oui, mais... !' », *Revue des Affaires Européennes*, n° 2, 1993, pp. 17-32.

BURNS (I.), « Perspectives sur le modèle britannique de police dans une Europe ouverte », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 109-120.

C

CADOPPI (A.), « Towards a European Criminal Code ? », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 4, n° 1, 1996, pp. 2-1.

CANU (I.), FISCHER (T.) & MÜHLBACHER (G.), « Föderale Strukturen für die Europäische Union », *Europäische Rundschau*, n° 2, 1996, pp. 103-114.

CARTOU (L.), « Les deux accords de Schengen », *Les Petites Affiches*, du 30/11/94, n° 143, pp. 30-32 et du 07/12/94, n° 146, pp. 31-35.

CARTOU (L.), « L'Europol », *Les Petites Affiches*, du 14/02/96, n° 20, pp. 27-29.

CARTOU (L.), « La protection des intérêts financiers des Communautés européennes », *Les Petites Affiches*, n° 41, 1996, pp. 25-26.

CHALTIEL (F.), « Enjeux et perspectives de la conférence intergouvernementale de 1996 », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, décembre 1995, pp. 625-636.

CHALTIEL (F.), « L'Union doit-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'Homme ? », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 404, 1997, pp. 34-50.

CHALTIEL (F.), « Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au Traité d'Amsterdam », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 415, 1998, pp. 73-84.

CHARPENTIER (J.),« Quelle subsidiarité ? », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, pp. 49-62.

CHITI-BATELLI (A.), « Après Amsterdam, pour une nouvelle stratégie fédéraliste », *L'Europe en formation*, n° 305, 1997, pp. 27-52.

CLERGERIE (J.-L.), « Les origines du principe de subsidiarité », *Les Petites Affiches*, n° 97, 1993, pp. 34-39.

COLLET (A.), « L'Europe des armes, une double démarche », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1992, pp. 105-110.

COLONEL MORIN (J.-P.), « La loi du 18 juillet 1991 », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, 1991, pp. 129-138.

COMBACAU (J.), « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'Etat », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 47-58.

CONSTANTINESCO (V.), « La structure du traité instituant l'Union européenne », *Cahiers de Droit Européen*, n°s 3-4, 1993, pp. 251-280.

CURTIN (D.) & POUW (J.F.), « La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union européenne : une nostalgie d'avant Maastricht ? », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1995, pp. 13-34.

CURTIN (D.) & MEIJERS (H.), « The Principle of Open Government in Schengen and the European Union : Democratic Retrogression », *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, pp. 391-442.

D

DA CRUZ VILAÇA (J.L.) et al., « Braucht Europa eine Verfassung ? », *Philip Morris Insitute for Public Policy Research*, juin 1996, 83 p.

DARMON (M.), « La prise en compte des droits fondamentaux par la Cour de justice des Communautés européennes », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 1, 1995, pp. 24-34.

DAUGE (M.), « Le système de police espagnol », *Polices d'Europe*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 111-158.

DAUSES (M.), « La jurisprudence de la Cour de justice en matière de libre circulation des marchandises dans la Communauté Européenne », *Revue Trimestrielle de Droit Commercial*, 1985, pp. 1-3.

DEBOCK (C.), « Face à la drogue : quelle politique ? », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 745, mars 1995, 82 p.

DEHOUSSE (F.) & VAN DEN HENDE (L.), « Plaidoyer pour la réforme du troisième pilier », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 403, 1996, pp. 714-718.

DEHOUSSE (F.), « Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe », *Cahiers de Droit Européen*, n° 3-4, 1997, pp. 265-274.

DELOIRE (P.), « L'application de l'Accord de Schengen », *Les Petites Affiches*, 19/05/95, n° 60, pp. 11-12.

DELMAS-MARTY (M.), « Vers un droit pénal européen commun ? », *Archives de Politique Criminelle*, n° 19, 1997, pp. 9-23.

DELMAS-MARTY (M.), « Union Européenne », *Cahiers de Droit Européen*, n° 4, 1997, pp. 610-653.

DEMANET (G.), « La coopération policière ne s'arrête pas aux frontières de Schengen » *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n°s 9-10, 1995, pp. 911-925.

DEMANET (G.), « Considérations sur l'entraide judiciaire en matière pénale » *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n°s 9-10, 1997, pp. 809-831.

DEMARET (P.) & ERNST DE LA GRAFFE (B.), « Ordre public et libre circulation des personnes », *Cahiers de Droit Européen*, n° 2 et 3, 1983, pp. 254-303.

DEUBNER (C.), « Une Petite Europe au sein de la Grande ? », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 97-100.

FIJNAUT (C.), « Policing Western Europe : Interpol, Trevi and Europol », *Police Studies*, vol. 15, n° 3, 1992, pp. 101-106.

FIJNAUT (C.), « Action de police internationale en Europe : état des lieux et perspectives », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 153-174.

FIJNAUT (C.), « International Policing in Europe : Present and Future », *European Law Review*, vol. 9, n° 6, 1994, pp. 99-619.

FLORET (L.), « Les stratégies de blanchiment international de capitaux », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 46-55.

FONTANAUD (D.), « Les accords de Schengen », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 763-764, mars 1996, 125 p.

FONTANAUD (D.), « La coopération judiciaire en Europe », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 786, juin 1997, 78 p.

FONTANAUD (D.), « La commission rogatoire internationale », *Revue Internationale de Police Criminelle*, n° 457, 1996, pp. 14-15.

FOUCHER (M.), « L'avenir des frontières », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 4-24.

FREIBERG (K.), « Nicht nur Zeit läuft davon », *Deutsche Polizei*, n° 3, 1992, pp. 6-10.

FROMENT-MEURICE (F.), « Les mirages de Schengen », *L'Année Européenne*, Revue du Groupe des Belles Feuilles, 1995, pp. 212-21.

FROMONT (M.), « Le droit constitutionnel national et l'intégration européenne », *Revue des Affaires Européennes*, n° 2, 1997, pp. 191-208.

FUNK (A.), « Le système policier allemand dans le cadre européen », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 83-100.

FUNK (A) & REINKE (H.), « La police en République fédérale d'Allemagne », *Polices d'Europe*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 13-30.

G

GADBIN (D.), « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, n° 5, 1995, pp. 1292-1328.

GALTIER (D.), « La coopération entre les gendarmeries française, italienne et espagnole : la F.I.E. », *Revue d'Etudes et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 178, 1995, pp. 36-37.

GAUTIER (Y.), « La Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne », *Europe*, décembre 1996, pp. 1-3.

GAUTIER (Y.), « La coopération policière : les perspectives ouvertes par le traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 », *Europe*, Avril 1993, pp. 1-5.

GAUTIER (Y.), « Coopération dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures » dans CONSTANTINESCO (V.), *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, pp. 816-861.

GAUTRON (J.-C.), « Une Europe à droits variables », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, p. 78-93.

GEORGE (P.), « Analyse criminelle – Recherche d'une logique derrière la criminalité », *Politeia*, n° 1, 1996, pp. 19-25.

GEYSELS (F.), « Europe from the Inside », *Policing*, vol. 6, n° 1, 1990, pp. 338-354.

GISCARD D'ESTAING (V.), « Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 19-25.

GLEIZAL (J.-J.), « La police en France », *Polices d'Europe*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 159-208.

GONZALEZ (J. P.), « The Principle of Subsidiarity (A Guide for Lawyers with a Particular Community Orientation) », *European Law Review*, vol. 20, n° 4, 1995, pp. 355-370.

GOUAUD (C.), « Le projet de Constitution européenne », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 22, 1995, pp. 287-306.

GOURDIN-LAMBLIN (A.-S.), « La lutte contre la contrefaçon en droit communautaire », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 394, jan. 1996, pp. 40-50.

GOUTTES (R.) de, « L'espace judiciaire européen en 1994 », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 3, 1994, pp. 322-338.

GOUTTES (R.) de, « Présentation de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et de son protocole additionnel », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1993, pp. 206-219.

GOYBET (C.), « Police, asile, immigration : l'Union est-elle en panne ? », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 385, 1995, pp. 73-75.

GUIGOU (E.), « Les enjeux de la Conférence de 1996 », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 35-42.

GUYOMARCH (A.), « Problems and Prospects for European Police Cooperation after Maastricht », *Policing and Society*, vol. 5, n° 3, 1995, pp. 249-262.

H

HANDEL (K.), « Verbrechenbekämpfung in europäischer Dimension », *Die neue Polizei*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 13-17.

HEATON (R.), « The European Community after 1992 : The Freedom of Movement of People and Its Limitations », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 25, 1992, pp. 643-679.

HERT (P.) de, « La Commission européenne sur la voie d'une police supranationale », *Vigiles – Revue du Droit de Police*, n° 2, 1995, pp. 21-29.

HERT (P.) de, « Les banques de données d'Europol », *Vigiles – Revue du Droit de Police*, n° 2, 1996, p. 37.

HIX (S.), « La Conférence intergouvernementale de 1996 et l'avenir du troisième pilier », *Commission des Eglises auprès des Migrants en Europe*, document de travail n° 20, p. 10.

HORVAT (S.), « La gendarmerie grand-ducale », *Revue de la Gendarmerie*, n° 136, 1996, pp. 14-18.

HUBEAU (F.), « L'exception d'ordre public et la libre circulation des personnes en droit communautaire », *Cahiers de Droit Européen*, n°s 2 et 3, 1981, pp. 207-243.

HUBEAU (F.), « Ordre public », *Répertoire Dalloz Communautaire*, avril 1992, 10 p.

HUET (A.), « Droit pénal », *Encyclopédie Dalloz – Communautaire*, 1992, 13 p.

J

JACQUÉ (J.-P.), « Affaires intérieures et justice – Quelques réflexions », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 3, 1995, pp. 279-286.

JANSEN (C.) & JANSEN (S.), « SIRENE, l'incarnation du système d'information Schengen », *Politeia*, vol. 4, n° 3, 1994, pp. 9-14.

JOUBERT (C.) & BEVERS (H.), « La police et l'Europe », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1992, pp. 707-724.

JOUBERT (C.), « Undercover Policing – A Comparative Study », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n° 1, 1994, pp. 18-38.

JOURNÈS (C.), « La police en Grande-Bretagne », *Polices d'Europe*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 209-234.

JOXE (A.), « Un concept fourre-tout : le terrorisme », *Le Monde* Diplomatique, avril 1996, pp. 6-7.

K

KEYSER-RINGNALDA (F.), « European Integration with regard to the Consfication of the Proceeds of Crime », *European Law Review*, vol. 17, n° 6, 1992, pp. 499-515.

KNAPP (B.), « Constitution et administration en Suisse », *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1993, pp. 131-142.

KNUSEN (P.B.), « La fraude au détriment du budget communautaire », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 1, 1995, pp. 65-73.

KRÜGER (R.), « Innere Sicherheit für Europa », *Kriminalistik*, n° 12, 1994, pp. 773-77.

KRULEVA (A.), « The East-West Connection. The Development of Organised Crime in Central and Eastern Europe », dans International Conference on *Democracy Challenged and Put to the Test – The Problem of Combatting Terrorism, Drugs and Organised Crime*, Münich, Hanns-Seidel-Stiftung, 1992, pp. 74-78.

L

LABAYLE (H.), « La protection des intérêts financiers de la Communauté », *Europe*, mars 1995, pp. 1-6.

LABAYLE (H.), « L'application du titre VI du Traité sur l'Union européenne et la matière pénale », *Revue de Science Criminelle et de Droit pénal Comparé*, n° 1, 1995, pp. 35-64.

LABAYLE (H.), « La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1997, pp. 1-36.

LABAYLE (H.), « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, de Schengen à Amsterdam », *L'Actualité juridique – Droit administratif*, 20/12/97, pp. 923-935.

LABAYLE (H.), « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1998, pp. 813-882.

LABRÉGÈRE (P.), « L'entraide répressive internationale », *Revue d'Etudes et d'Information de la Gendarmerie*, n° 178, 1995, pp. 41-42.

LABRÉGÈRE (P.), « L'audition à distance : une nouvelle forme d'entraide judiciaire », *Pénal*, Août-Septembre 1997, pp. 4-6.

LAGODNY (O.) & SCHOMBURG (W.), « International Cooperation in Criminal Matters and Rights of the Individual from a German Perspective », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n° 4, 1994, pp. 379-405.

LAMERS (K.) & SCHAÜBLE (W.), « Réflexions sur la politique européenne », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 9-17.

LE BORGNE (G.), « La gendarmerie nationale, Schengen et l'Union européenne », *Défense Nationale*, n° 3, 1994, pp. 95-102.

LE HARD DE BEAULIEU (L.), « Du déficit démocratique à l'Europe des citoyens », *Travaux des troisièmes journées d'étude Jean Monnet*, les 7, 8, 9 mars 1994 à Namur, Presses Universitaires de Namur, 1995, 251 p.

LEFÉVRE (A.), « Schengen : libre circulation, ordre public et sécurité nationale », *Vigile – Revue du Droit de la Police*, n° 2, 1996, pp. 41-44.

LENAERT (K.) & VAN YPERSELE (P.), « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3B du traité CE », *Cahiers de Droit Européen*, 1994, pp. 3-83.

LENSING (H.), « The Federalization of Europe : Towards a Federal System of Criminal Justice », *European Journal of Crime Criminal Law and Criminal Justice*, n° 3, 1993, pp. 214-229.

LEPOIVRE (M.), « Le domaine de la Justice et des Affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale », *Cahiers de Droit Européen*, n°s 3-4, 1995, pp. 323-349.

LEQUESNE (C.), « Les perspectives institutionnelles de l'Europe élargie », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, pp. 129-139.

LIPSIUS (J.), « The 1996 Intergovernmental Conference », *European Law Review*, vol. 20, n° 3, 1995, pp. 235-267.

LO MONACO (A.), « Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 1, 1995, pp. 11-21.

LOUIS (J.-L.), « Le traité d'Amsterdam – Une occasion perdue ? », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 2, 1997, pp. 5-18.

M

MAGNETTE (P.), « Les démocraties face à l'intégration européenne : les transformations des doctrines constitutionnelles », *Revue Suisse de Science Politique*, n° 3, 1997, pp. 65-103.

MAILLET (P.), « Convergence et géométrie variable – L'organisation du fonctionnement de l'Union européenne diversifiée est à repenser », *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 386, mars 1995, pp. 145-159.

MARGUE (T.-L.), « La coopération européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le caontexte du traité d'Amsterdam », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1997, pp. 89-117.

MARION (W.) & MANZANARES (F.), « La criminalité organisée », *La Lettre de l'I.H.E.S.I.*, n° 15, 1996, pp. 3-6.

MASCLET (J.-C.), « Construction communautaire et coopération en matière de sécurité intérieure ou de la difficulté d'atteindre un objectif communautaire par des moyens qui ne le sont pas », *Entretien de G.I.F.*, 09/02/93, Paris, Ministère de l'Intérieur, 1993, 30 p.

MASCLET (J.-C.), « Où en est l'Europe politique ? », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 721-722 de février 1994, 99 p.

MASSÉ (M.), « L'Espace Schengen – Développement de l'entraide répressive internationale », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 4, 1992, pp. 800-808.

MASSON (P.), « Les accords de Schengen : du mythe à la réalité », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 105-114.

MATZKA (M.), « Österreich an der Spitze », *Öffentliche Sicherheit*, n° 3, 1997, pp. 4-6.

MAYHEW (P.) & VAN DIJK (J.J.M.), « Le sondage international de victimisation : Quelques résultats marquants obtenus dans vingt pays industrialisés », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, juillet-septembre 1995, pp. 259-277.

MEHDI (R.), « La Conférence intergouvernementale : enjeux et perspectives », *Justices*, n° 6, 1997, pp. 29-70.

MIGNON (P.), « La lutte contre le hooliganisme, comparaisons européennes », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 26, 1996, pp. 92-107.

MIKHAILOVSKAYA (I.), « La criminalité dans la Russie post-totalitaire », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, juillet-septembre 1995, pp. 277-293.

MODEEN (T.), « Constitution et administration en Finlande », *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1993, pp. 209-216.

MONACO (F.), « Europol : the Culmination of the European Union's International Police Cooperation Efforts », *Fordham International Law Journal*, octobre 1995, pp. 247-308.

MONET (J.-C.), « La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 183-200.

MONTAUT (I.), « La communautarisation du second et du troisième piliers du traité de l'Union européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la C.I.G. de 1996 », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 408, 1997, pp. 335-348.

MONTJARDET (D.), « Le modèle français de police », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 61-82.

MONTREUIL (J.), « Organisation Internationale de Police Criminelle (Interpol) », *Juris-Classeurs de droit international*, 1992, Fasc. 405-C-1, pp. 20 et s.

MOREAU (J.), « Police administrative et police judiciaire – Recherche d'un critère de distinction », *Actualité Juridique de Droit Administratif*, n° 1, 1963, pp. 68-83.

MOUSSIS (N.), « Les peuples européens devant l'option d'avenir de l'Europe », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, avril 1997, pp. 270-276.

MOUSSIS (N.), « Au-delà de la C.I.G. de 1996 : les grands enjeux de l'Union européenne », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 394, 1996, pp. 15-19.

MÜLLER-GRAFF (P.) « Legal Basis of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty », *Common Market Law Review*, 1994, pp. 493 et s.

MUSSOTTE (O.), « La lutte communautaire contre le blanchiment des capitaux », *Les Petites Affiches*, du 09/09/96, n° 96, pp. 11-14.

O

Observatoire Géopolitique des Drogues, *La Dépêche Internationale des Drogues*, n° 49, novembre 1995, pp. 2-5.

O'KEEFFE (D.), « Recasting the Third Pillar », *Common Market Law Review*, n° 32, 1995, pp. 893-920.

O'KEEFFE, « The Emergence of a European Immigration Policy », *European Law Review*, vol. 20, n° 1, 1995, pp. 20-36.

ONARIO (J.-B.) d', « La subsidiarité à la mode européenne », *Les Petites Affiches*, n° 75, pp. 28-33.

OUTRIVE (L.) van, « La démilitarisation de la gendarmerie belge », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, 1991, pp. 125-128.

OUTRIVE (L.) van, « La collaboration policière internationales en Europe », *Déviance et Société*, vol. 16, n° 3, 1992, pp. 203-208.

OUTRIVE (L.) van, dans « La coopération des polices en Europe », *Actes du séminaire* organisé par l'Observatoire social européen, sous la direction de BARNIER (C.), mars 1993, p. 38.

OUTRIVE (L.) van, « La fraude communautaire : une approche équivoque », *Déviance et Société*, n° 2, 1994, pp. 214 et s.

OUTRIVE (L.) van, « Les douaniers français aux frontières de la sécurité intérieure », *Déviance et Société*, n° 4, 1995, pp. 339-354.

OUTRIVE (L.) van, « La lutte contre le blanchiment de l'argent, un emplâtre sur une jambe de bois ? », *Déviance et Société*, n° 4, 1995, pp. 371-377.

P

PALCIO GONZÀLEZ (J.), « The Principle of Subsidiarity (a Guide for Lawyers with a Particular Community Orientation) », *European Law Review*, vol. 20, n° 4, 1995, pp. 355-370.

PALIDDA (S.), « Les forces de sécurité en Italie », *Polices d'Europe*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 235-266.

PASSELECQ (O.) et al., « Les constitutions nationales face au droit européen », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 28, 1996, pp. 675-706.

PATUREL (L.-C.), « Coopération internationale contre narcotrafiquants », *Revue d'Etudes et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 183, 1997, pp. 26-29.

PENAUD (J.), « La fonction publique européenne », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n°s 713-714, octobre 1993, 111 p.

PEREZ (S.), « La suppression des frontières physiques dans la Communauté Européenne : les incertitudes du traité de Maastricht », *Les Petites Affiches*, n° 77, 1992, pp. 11-13.

PETITE (M.), « Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme », *Revue du Marché Unique Européen*, n° 3, 1997, pp. 17-50.

PETTITI (L.-E.), « Accords de Schengen », *Répertoire Dalloz – Droit communautaire*, Paris, Dalloz, 1993, 11 p.

PICARD (E.), « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *Actualité Juridique de Droit Administratif*, du 20/06/96, pp. 55-75.

PICCA (G.), « Aspects internationaux de l'évolution de la criminalité », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n° 2, 1994, pp. 145-153.

PINAULT (A.), « Premiers pas des 'accords de Schengen' », *Regards sur l'Actualité*, n° 218, févr.. 1996, pp. 3-10.

PIRIS (J.-C.), « Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces et plus transparentes ? », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 1, 1994, pp. 1-37.

PITSCHAS (R.), « Europäisches Polizeirecht als Informationsrecht », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, n° 5, 1993, pp. 174-176.

PITSCHAS (R.), « Innere Sicherheit und internationale Verbrechensbekämpfung als Verantwortung des demokratischen Verfassungsstaates », *Juristen Zeitung*, 17/09/93, pp. 857-912.

PONSAERT (P.), JANSSENS (C.) & CARTUYVELS (Y.), « Le système policier belge », *Polices d'Europe*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 63-110.

PRÉVOT (H.), « Subsidiarité, souveraineté : attention à ne pas confondre », *Administration*, n° 164, 1994, pp. 167-170.

Q

QUELOZ (N.), « Les actions internationales de lutte contre la criminalité organisée : le cas de l'Europe », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 4, 1997, pp. 765-788.

QUERMONNE (J.-L.), « Existe-t-il un modèle politique européen ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 40, n° 2, 1990, pp. 192-301.

QUERMONNE (J.-L.), « L'Europe à »géométrie variable« », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 981, 1996, pp. 11-18.

QUERMONNE (J.-L.) & SMITH (A.), « Territoire et espace public dans l'Union européenne : dimensions internes et externes », *Culture et Conflits*, n°s 21-22, 1996, pp. 133-159.

QUERMONNE (J.-L.), « A la recherche d'une démocratie communautaire », dans Semaines sociales de France, *Entre mondialisation et nations, quelle Europe ?*, Paris, Bayard Editions, 1997, pp. 129-190.

QUERMONNE (J.-L.), « Les ambitions et les résultats de la Conférence intergouvernementale », *La Lettre des Européens*, hors série n° 4, juillet 1997, pp. 11-20.

R

RAVILLARD (P.), « La coopération en matière de lutte contre le trafic de biens culturels au sein de l'Union européenne », *Revue Internationale de Police Criminelle*, août 1994, pp. 74-78.

REBSCHER (E.), « Polizeisysteme in Europa : ein Blick über nachbarschaftliche Zäune », *Kriminalistik*, n° 4, 1993, pp. 215-218.

REINER (R.), « Du mythe à la réalité : le modèle britannique », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 25-60.

REISS (A.), « Réflexions sur les systèmes de police et la coopération en Europe », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 201-207.

RENAULT (G.), VANDERBORGHT (J.) & VAN OUTRIVE (L.), « La collaboration policière internationale en Europe », *Déviance et Société*, vol. 20, n° 2, 1996, pp. 173-192.

RENAULT (G.), « Schengen, un modèle pour l'Europe pénale ? », *Dossier spécial du Journal des Tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 1995, 123 p.

RICHARD (D.), « Une contribution européenne aux tendances du droit extraditionnel : la Convention du 27 septembre 1996 », *La Semaine Juridique*, éd. gén., n° 1, 1997, pp. 1-7.

RIDEAU (J.), « Traités constitutifs et administrations dans l'Union et les Communautés européennes », *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1993, pp. 239-277.

ROBERT (J.), « Les accords de Schengen », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1992, pp. 5-15.

RODRIGUEZ (S.), « La coopération communautaire dans les domaines de la Justice et des affaires intérieures », *Revue Internationale de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n°s 1 et 2, 1993, pp. 173-199.

RODRIGUEZ (S.), « L'intégration différenciée dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », dans MANIN (P.) & LOUIS (J.-V.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite*, Paris, Pedone, 1996, pp. 69-81.

ROSS (J.), « La lutte contre les infractions internationales en matière d'armes à feu et d'explosifs », *Revue Internationale de Police Criminelle*, n° 452-453, 1995, pp. 37-39.

ROSSETTO (J.), « La convention de Schengen : controverses et incertitudes françaises sur le droit d'asile », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 378, 1994, pp. 315-323.

ROUYÈRE (G.), « L'action de la douane », *Revue d'Etudes et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 178, 1995, pp. 38-41.

RÜTER (C.F.), « La collaboration policière internationale dans une Europe pluriforme », *Déviance et Société*, vol. 16, n° 2, 1992, pp. 208-218.

RUYVER (B.) de et al., « La coopération internationale en matière pénale et la protection juridique », *Vigiles, Revue du Droit de Police*, n° 1, 1995, pp. 1-10.

S

SALAH MOHAMED MAHMOUD (M.), « Mondialisation et souveraineté de l'Etat », *Journal de Droit International*, n° 3, 1996, pp. 611-662.

SCHOETTL (J.E.), « Traité d'Amsterdam », *L'Actualité Juridique – Droit Adminsitrative*, n° 1, 1998, pp. 135-147.

SCHULTE (R.), « Brauchen wir eine Europäische Polizei-Führungsakademie ? », *Kriminalistik*, n°s 8-9, 1992, pp. 487-490.

SEVENSTER (H.), « Criminal Law and EC Law », *Common Market Law Review*, n° 29, 1992, pp. 29-70.

SIEBER (U.), « Union européenne et droit pénal européen – Proposition pour l'avenir du droit pénal européen », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n° 2, 1993, pp. 249-264.

SILVESTRO (M.) et FERNANDEZ-FERNANDEZ (J.), « Le Traité d'Amsterdam : une évaluation critique », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 413, décembre 1997, pp. 662-664.

SMOLEN (Z.), « A Global Police Service is the Inevitable Consequence of Rising International Crime : Discuss », *The Police Journal*, January 1995, pp. 7-17.

SOW SIBIDE (A.), « L'internationalisation de la répression du terrorisme », *Les Petites Affiches*, 22 novembre 1991, n° 140, pp. 10-21.

STÉPHANOU (C.), « L'Union européenne et les analogies fédérales et confédérales – Réflexion dans la perspective de la Conférence intergouvernementale », *Revue des Affaires Européennes*, n° 1, 1995, pp. 83-89.

STORBECK (J.), « La coopération des polices en Europe », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 13, 1993, pp. 175-182.

STREECK (W.) & SCHIMTTER (P.C.), « From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organised Interests in the Single European Market », *Politics and Society*, n° 19, 1991, pp. 133-164.

STROZZI (G.), « Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attentes », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n° 3, 1994, pp. 373-390.

STURM (J.), « Schengen – Europol – Interpol, Konkurrenz oder Partnerschaft ? », *Kriminalistik*, n° 2, 1997, pp. 99-105.

STÜTTLER (I.), « La citoyenneté européenne et le déficit démocratique », *Etudes Internationales*, n° 3, 1997, pp. 535-567.

SUDRE (F.), « La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam », *La Semaine Juridique, éd. générale*, n°s 1-2, 1998, pp. 9-16.

SULLEROT (E.), « LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA TOXICOMANIE », *Rapport au Conseil économique et social*, Paris, Journaux officiels, 1989, pp. 9-10.

SWART (A.H.J.), « Police and Security in the Schengen Agreement and Schengen Convention », in MEIJERS (H.) et al., *Schengen – Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Security and the Police*, Deventer, Tjeenk Willink – Kluver Law and Taxation Pub., 1991, pp. 108 et s.

T

TENHUMEN (M.), « La lutte contre la criminalité informatique », *Revue Internationale de Police Criminelle,* mars-avril 1989, n° 417.

THEYS (M.), « Les Accords de Schengen : Vers une libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *Textes et Documents*, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, Bruxelles, Février 1995, 19 p.

THONY (J.-F.), « Les mécanismes de traitement de l'information financière en matière de blanchiment de l'argent », *Revue de Droit pénal et de Criminologie*, 1996, pp. 1031-1061.

TIITINEN (S.), « La réforme constitutionnelle – état actuel et perspectives d'avenir », *Perspectives Finlandaises*, n° 6, 1995, pp. 2-10.

TOMUSCHAT (C.), « Droit communautaire et ordre public », *Cahiers de Droit Européen*, n° 3, 1975, pp. 300-309.

TOULEMON (R.), « Le mythe de 1992 », *Pouvoirs*, 1989, n° 48, pp. 5-16.

TSOUKALA (A.), « Vers une homogénéisation des stratégies policières en Europe ? », *Cahiers de la Sécurité Intérieure,* n° 26, 1996, pp. 108-118.

TULKENS (F.), « Les fraudes communautaires : un observatoire pénal européen », *Déviance et Société*, vol. 18, n° 2, 1994, pp. 215-226.

V

VALLE-ESQUE (F.), « La Police judiciaire espagnole : sa dépendance aux autorités administratives et judiciaires », *Actes de la rencontre internationale des magistrats, policiers, avocats et universitaires le 10 janvier 1991à la Cour d'appel de Lyon,* édité par Lacassagne (A.), pp. 35-39.

VAREN (C.) van der, « Le comité européen de lutte anti-drogue (C.E.L.A.D.) – Essai d'analyse institutionnelle », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 366, mars 1993, pp. 207-221.

VASSILAKI (I.E.), « Crime Investigation versus Privacy Protection – An Analysis of Colliding Interests », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n° 1, 1994, pp. 39-49.

VAUBEL (R.), « The Constitutional Reform of the European Union », *European Economic Review*, vol. 41, n°s 3-5, 1997, pp. 443-450.

VEDEL (G.), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 80-97.

VEDEL (G.), « Schengen et Maastricht », *Revue Française de Droit Administratif*, n° 2, 1992, pp. 173-180.

VENESS (D.), « New Forms of Organized Crime in Europe – Opportunities and Risks of a Euro-police-force », *9th International Conference on « Democracy challenged and put to test – The problem of combatting terrorism, drugs and organised crime »*, Münich, Hanns Seidel Stiftung, 1992, pp. 167-181.

VERHEY (L.F.M.), « Privacy aspects of the Convention Applying the Schengen Agreement », dans MEIJERS (H.) et al., *Schengen – Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Security and the Police*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Pub., 1991, pp. 111-134.

VERMEULEN (G.) et al., « La coopération internationale en matière pénale et la protection juridique », *Vigiles – Revue du Droit de la Police*, n° 2, 1995, pp. 1-10.

VERVAELE (J.), « L'application du droit communautaire : la séparation des biens entre le premier et le troisième pilier », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, janvier 1996, pp. 5-21.

VERVAELE (J.), « Fraudes communautaires et sauvegarde du droit communautaire : vers un droit pénal européen des affaires », *Déviance et Société*, vol. 18, n° 2, 1994, pp. 201-209.

VIALLA (J.L.), « Le métier de douanier et le marché unique », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 83-91.

VIGNES (D.), « Plaidoyer pour le III[e] pilier », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 397, avril 1996, pp. 273-281.

W

WATIN-AUGOUARD (M.), « Gendarmerie et Europe, La gendarmerie nationale, Schengen et l'Union européenne », *Revue d'Etudes et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 178, 1995, pp. 29-32.

WEBER (F.P.), « Où est passée l'Oder-Neisse d'Antan ? La 'passoire germano-polonaise' », *Panoramiques*, n° 14, 1994, pp. 113-118.

WECKEL (P.), « La Convention additionnelle à l'accord de Schengen », *Revue Générale de Droit International Public*, 1991, pp. 431 et s.

WESSELS (W.), « Evolutions possibles de l'Union européenne – Scénarios et stratégies pour sortir d'un cercle vicieux », *Politique Etrangère*, n° 1, 1996, pp. 139-149.

WESSELS (W.), « Rationalising Maastricht : the Search for an Optimal Strategy of the New Europe », *International Affairs*, vol. 70, n° 3, 1994, pp. 445-458.

WESTLAKE (M.), « The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergouvernmental Conference », *The Political Quarterly*, vol. 6, n° 1, 1995, pp. 59-76.

WEYEMBERGH (A.), « Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, n° 9-10, 1997, pp. 868-900.

WIHTOL DE WENDEN (C.), « Les politiques d'immigration européennes », *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 19, 1995, pp. 24-34.

WILKINSON (P), « Terrorism, Target and Tactics », *Confict Studies*, n° 236, décembre 1990.

Z

ZACHERT (H.-L.), « Europol : mehr Schlagkraft gegen das Verbrechen in Europa », *Kriminalistik*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 7-1.

II. – Les documents officiels

Nous verrons d'abord les documents officiels aussi bien des institutions françaises que des institutions européennes, puis la jurisprudence et enfin tous les autres documents officiels.

A. – Les institutions françaises

Nous séparerons les documents issus du Parlement de ceux issus du Gouvernement.

1. – *Le Parlement*

Les lois sont classées dans l'ordre chronologique :

Loi n° 83/634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, *J.O.R.F.* du 14/07/1983, p. 2174.

Loi n° 92/554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », *J.O.R.F.* du 26/06/1992, p. 8406.

Loi n° 93/992, du 10 août 1993 relative aux contrôles d'identité, *J.O.R.F.* du 11/08/1993, p. 11303.

a) *L' Assemblée nationale*

Dans l'ordre chronologique :

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les conditions de mise en œuvre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985*, fait par Pandreaud (R.) au nom de la délégation pour les Communautés européennes, enregistré à la Présidence le 14 octobre 1993, n° 600, 31 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les conditions de mise en œuvre des Accords de Schengen*, présenté par Pandraud (R.) au nom de la délégation pour les Communautés européennes, enregistré à la Présidence le 25 janvier 1994, n° 968, 37 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les propositions de la Commission européennes relatives au franchissement des frontières extérieures et à la politique des visas*, fait par Ameline (N.) au nom de la délégation pour les Communautés européennes sur les propositions de la Commission européenne, enregistré à la Présidence le 8 juin 1994, n° 135, 83 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur les propositions de règlement et de convention relatifs à la protection des intérêts financiers des Communautés*, fait par Catala (N.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 23 février 1995, n° 1948, 76 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'application des Accords de Schengen*, fait par Galizi (F.) et Myard (J.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 21 juin 1995, n° 2095, 37 p.

Débats parlementaires sur l'application des Accords de Schengen, séances du 11/11/95, *J.O.R.F.* du 12/10/95, pp. 1783-1815.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur le droit communautaire et constitutions nationales*, fait par Mazeaud (P.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 11 mars 1996, n° 2630, 89 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la politique des Pays-Bas en matière de toxicomanie*, fait par Ghysel (M.) au nom de la commission des affaires culturelles, enregistré à la Présidence le 26 mars 1996, n° 2683, 38 p.

Assemblée nationale, *Rapport sur l'immigration clandestine et séjour irrégulier d'étrangers en France*, par Philibert (J.-P.) et Sauvaigo (S.) au nom de la commission d'enquête, enregistré à la Présidence le 9 avril 1996, n° 2699, 323 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur l'Europe de la liberté et de la sécurité*, fait par Fanton (A.) et de Roux (X.), au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la présidence le 11 décembre 1996, n° 3226, 181 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la révision des traités européens – « Avant Amsterdam : treize mois de Conférence intergouvernementale »*, fait par Pandraud (R.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 21 avril 1997, n° 3509, 237 p.

Assemblée nationale, *Rapport d'information sur la révision des traités européens après Amsterdam*, fait par Ligot (M.) au nom de la délagation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 2 juillet 1997, n° 39, 77 p.

b) *Sénat.*

Dans l'ordre chronologique :

Sénat, *Rapport d'information sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen*, fait par Masson (P.) au nom de la délégation pour les Communautés européennes, enregistré à la Présidence en 1992, n° 72, p. 51.

Sénat, *Rapport d'information sur la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985*, fait par Masson (P.) et Villepin (X.) au nom de la mission commune d'information, annexé au procès-verbal de la séance du 25 janvier 1994, n° 262, 55 p.

Sénat, *Rapport d'information sur l'Europe et sa sécurité intérieure*, fait par Masson (P.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, annexé au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1994, n° 117, p. 18.

Sénat, *Rapport d'information sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne*, fait par Guéna (Y.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 15 février 1995, n° 224, 53 p.

Sénat, *Rapport d'information sur Europol et la lutte contre les trafics de drogue*, fait par Masson (P.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 15 mars 1995, n° 235, 137 p.

Sénat, *Rapport d'information sur la phase initiale d'application des Accords de Schengen*, fait par Masson (P.) au nom de la délégation du pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence le 16 juin 1995, n° 316, 53 p.

Sénat, *Rapport d'information sur les grandes échéances européennes et le suivi des propositions communautaires*, fait par Genton (J.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, annexé au procès verbal de la séance du 28 mars 1996, n° 302, 142 p.

Sénat, *Rapport d'information sur l'application du principe de subsidiarité*, fait par de la Malène (C.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, enregistré à la Présidence en 1996, n° 46, 120 p.

Sénat, *Rapport d'information sur la Conférence intergouvernementale à mi-parcours*, fait par de la Malène (C.) au nom de la Délégation pour l'Union européenne, annexé au procès-verbal de la séance du 20 février 1997, n° 222, 34 p.

Sénat, *Rapport d'information sur les coopérations renforcées dans l'Union européenne*, fait par de la Malène au nom de la Délégation pour l'Union européenne, annexé au procès-verbal du 22 avril 1997, n° 351, 17 p.

Sénat, *Rapport d'information sur la réforme du troisième pilier de l'Union européenne : vers la construction d'un espace judiciaire européen*, fait par Fauchon (P.) au nom de la Délégation pour l'Union européenne, annexé au procès-verbal du 22 avril 1997, n° 352, 21 p.

Sénat, *Rapport d'information sur l'évolution de la politique néerlandaise en matière de stupéfiants*, fait par About (N.) au nom de la délégation pour l'Union européenne, annexé au procès-verbal de la séance du 12 juin 1997, n° 357, 41 p.

Sénat, *Rapport d'information sur la création d'un office européen de police et l'interprétation par la Cour de Justice des Communautés européennes d'un office européen de police*, fait par About (N.) au nom de la Commission des Affaires européennes, de la Défense et des forces armées, annexé au procès-verbal de la séance du 24 septembre 1997, n° 430, 25 p.

Sénat, *Rapport d'information sur l'adhésion de la République hellénique et de la République d'Autriche à la convention de Schengen et la suppression du contrôle aux frontières*, fait par About (N.) au nom de la Commission des Affaires européennes, de la Défense et des forces armées, annexé au procès-verbal de la séance du 24 septembre 1997, n° 431, 23 p.

Sénat, *Rapport d'information sur le traité d'Amsterdam*, fait par de La Malène (C.) au nom de la Délégation pour l'Union européenne, annexé au procès verbal de la séance du 2 octobre 1997, n° 14, 38 p.

Sénat, *Rapport d'information sur l'intégration de Schengen dans l'Union Européenne*, fait par Masson (P.) au nom de la Délégation pour l'Union européenne, annexé au procès verbal de la séance du 28 octobre 1997, n° 53, 44 p.

2. – *Le Gouvernement*

Dans l'ordre chronologique :

Décret du 30 juillet 1986, *J.O.R.F.* du 5 août 1986, p. 9612.

Arrêté du 6 août 1993 autorisant la création au Ministère de l'Intérieur d'une base de données destinée à l'initialisation du SIS, *J.O.R.F.* du 19/08/93, p. 11764.

Décret n° 95/304 du 21 mars 1995 portant publication de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signées à Schengen le 19 juin 1990, *J.O.R.F.* du 22 mars 1995, pp. 4441 et s.

Décret n° 95/315 du 23 mars 1995 portant création et attribution du bureau national chargé de la gestion opérationnelle de la partie nationale du SIS, dénommé Sirene, *J.O.R.F.* du 24/03/95, p. 4672.

Décret n° 95/577 du 6 mai 1995 relatif au système informatique national du système d'information Schengen dénommé N-SIS, *J.O.R.F.* du 7/05/95, p. 7420.

Circulaire du Ministre de la Justice, du 23 juin 1995, commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, *J.O.R.F.* du 01/07/95, pp. 9849-9853.

Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects, *1995 La douane en quelques chiffres*, Ministère du Budget, 1995.

Circulaire du 11 décembre 1995 relative aux contrôles d'identité définis à l'article 78-2 quatrième alinéa du code de procédure pénale et contrôles de titre définis à l'article 67*quarter* du code des douanes, *J.O.R.F.* du 9/02/1996, p. 2112.

Ministère de l'Intérieur, *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 1995 par les services de police et de gendarmerie d'après les statistiques de la Police Judiciaire*, Paris, Documentation Française, 1996, 382 p.

Service de Coopération Technique Internationale de Police, *La coopération policière en Europe*, Ministère de l'Intérieur, 1997, 73 p.

Décret n° 97/911 du 30 septembre 1997 portant publication de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, signée à Dublin le 15 juin 1990, *J.O.R.F.* du 7/10/98, p. 14504.

B. – Les institutions européennes

Nous exposerons d'abord les documents des institutions de l'Union Européenne puis ceux des autres organes européens.

1. – *De l'Union Européenne*

a) *Le Conseil de l'Union européenne*

Convention entre les Etats membres de la Communauté Européenne sur l'application du principe *ne bis in idem* du 25 mai 1985.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne*, Luxembourg : Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1995, 105 p.

– *Actes publiés dans la partie C du J.O.C.E.*

Dans l'ordre chronologique :

Conseil des Communautés européennes, Accord interinstitutionnel concernant l'application du principe de subsisidiarité, *J.O.C.E.* n° C 329 du 6/12/93.

Conseil de l'Union européenne, Convention relative à l'extradition simplifiée entre les Etats membres de l'Union européenne, *J.O.C.E.* n° C 78 du 30/03/95, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 26 juillet 1995 établissant la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *J.O.C.E.* n° C 316 du 27/11/95, p. 48.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 26 juillet 1995 portant établissement de la Convention Europol, *J.O.C.E.* n° C 316 du 27/11/95, p. 1.

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

Conseil de l'Union européenne, Acte du 23 juillet 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, le protocole concernant l'interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un Office européen de police, *J.O.C.E.* n° C 299 du 09/10/96, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 23 juillet 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, le protocole 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, *J.O.C.E.* n° C 299 du 9/10/96, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 27 septembre 1996 établissant la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne, *J.O.C.E.* n° C 313 du 23/10/1996, p. 11-17.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 27 septembre 1996 établissant un protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *J.O.C.E.* n° C 313 du 23/10/96, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Résolution du 14 octobre 1996 portant fixation des priorités de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1er juillet 1996 au 30 juin 1998, *J.O.C.E.* n° C 391 du 26/10/96, pp. 1-6.

Conseil de l'Union européenne, Déclaration du Conseil et des Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil du 20 décembre 1996 sur la protection des enfants et la lutte contre la pédophilie, *J.O.C.E.* n° C 7 du 10/1/1997, p. 12.

Conseil de l'Union européenne, Résolution du 17 février 1997 sur les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur Internet, *J.O.C.E.* n° C 70 du 6/3/97, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 29 novembre 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *J.O.C.E.* n° C 151 du 20/05/97, pp. 1-3.

Conseil de l'Union européenne, Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne, conformément à l'article K.3 du Traité sur l'Union Européenne, *J.O.C.E.* n° C 191 du 23/06/97, p. 13.

Conseil de l'Union européenne, Résolution du Conseil du 9 juin 1997 relative à l'échange des résultats des analyses d'ADN, *J.O.C.E.* n° C 193 du 24/06/97, p. 2.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 26 mai 1997 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des Etats membres de l'Union européenne, *J.O.C.E.* n° C 195 du 25/06/97, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 19 juin 1997 établissant, sur la base de l'article K.3 du T.U.E., le protocole à la Convention Europol relatif aux privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, *J.O.C.E.* n° C 221 du 19/07/97, pp. 1-3.

Conseil de l'Union européenne, Progamme d'action relatif à la criminalité organisée adopté le 28 avril 1997, *J.O.C.E.* n° C 251 du 15/08/97, pp. 1-18.

Conseil de l'Union européenne, Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne, *J.O.C.E.* n° C 254 du 19 /08/97, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Traités consolidés du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté Européenne, *J.O.C.E.* n° C 340 du 10/11/97, pp. 1 et s.

Conseil de l'Union européenne, Proposition de décision du Conseil relative à une action commune établissant un programme d'échange, de formation et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée (programme *Falcone*), *J.O.C.E.* n° C 352 du 20/11/97, pp. 7-10.

Conseil de l'Union européenne, Grotius : programme annuel et appel aux demandes pour 1998, *J.O.C.E.* n° C 2 du 6/01/98, p. 10.

Conseil de l'Union européenne, Oisin : programme annuel et inviatation à présenter des projets pour 1998, *J.O.C.E.* n° C 2 du 6/01/98, p. 14.

Conseil de l'Union européenne, Acte du 18 décembre 19997 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, *J.O.C.E.* n° C 24 du 23/01/98, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Résolution du 18 décembre 1997 portant fixation des proirités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période allant du 1er janvier 1998 à la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, J.O.C.E. n° C 11 su 15/01/98, pp. 1-4.

– *Actes publiés dans la partie L du J.O.C.E.*

Dans l'ordre chronologique :

Conseil des Communautés européennes, Règlement n° 17/62/CEE du 6/02/1962 relatif à l'application des article 85 et 86, *J.O.C.E.* n° L 13 du 21 février 1962.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 221/64 du 25/02/64 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, *J.O.C.E.* n° L 56 du 4/04/1964 p. 850.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 68/360/CEE du 15/10/68 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, *J.O.C.E.* n° L 257/13 du 19/10/68.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 148/73/CEE du 21/07/73 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs et de leur famille à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, *J.O.C.E.* n° L 172 du 28/06/73.

Conseil des Communautés européennes, Règlement n° 3842/86/CEE du 01/12/1986 fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique des marchandises de contrefaçon, *J.O.C.E.* n° L 357 du 18/12/86, p. 1.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 88/361/CEE du 24/06/88 pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité, *J.O.C.E.* n° L 178 du 8/07/88, p. 5.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 90/366/CEE relative au droit de séjour des étudiants, *J.O.C.E.* n° L 180 du 13/07/90, p. 30.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 90/364/CEE relative au droit de séjour des personnes qui n'en bénéficient pas en vertu d'autres dispositions communautaires, *J.O.C.E.* n° L 180 du 13/07/90, p. 26.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 90/365CEE relative au droit de séjour des retraités, *J.O.C.E.* n° L 180 du 13/07/90, p. 28.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 91/308/CEE du 10/06/91 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux, *J.O.C.E.* n° L 166 du 10 juin 1991, p. 77.

Conseil des Communautés européennes, Directive n° 91/477/CEE du 18/06/91 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, *J.O.C.E.* n° L 256, p. 51.

Conseil des Communautés européennes, Règlement n° 3911/92/CEE concernant l'exportation des biens culturels, *J.O.C.E.* n° L 395 du 31/12/1992, p. 1.

Conseil des Communautés européennes, Règlement n° 93/302/CEE du 8/02/93 portant création de l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies, *J.O.C.E.* n° L 36 du 12/02/93, p. 1.

Conseil des Communautés européennes, Directive 93/7/CEE relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, *J.O.C.E.* n° L 74 du 27/03/1993, p. 74.

Conseil de l'Union européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne relative aux facilités de déplacement des écoliers ressortissants de pays tiers résidant dans un Etat membre, *J.O.C.E.* n° L 327 du 19/12/94.

Conseil de l'Union européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne concernant l'Unité « Drogues » Europol, *J.O.C.E.* n° L 62 du 20/03/95, pp. 1-3.

Conseil de l'Union européenne, Règlement n° 1683/95/CEE du 29/05/95 établissant un modèle type de visa, *J.O.C.E.* n° L 164 du 14/07/95, pp. 1-4.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 25 septembre 1995, adoptée sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, relative à des actions de mise en œuvre de l'article K.1, *J.O.C.E.* n° L 238 du 06/10/95, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Directive n° 46/95/CEE du 24/10/1995 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, *J.O.C.E.* n° L 281 du 23/11/95, p. 31.

Conseil de l'Union européenne, Règlement n° 2317/95/CEE du 25/10/95 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, *J.O.C.E.* n° L 234 du 3/10/95, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Règlement n° 2988/95/CEE du 18/12/1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *J.O.C.E.* n° L 312 du 23/12/95, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 4 mars 1996, adoptée sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, relative au régime du transit aéroportuaire, *J.O.C.E.* n° L 63 du 13/03/96, pp. 8-9.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 22 avril 1996, adoptée sur la base de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne, concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne, *J.O.C.E.* n° L 105 du 27/04/96, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Position commune relative à la définition harmonisée du terme « réfugié » au sens de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, *J.O.C.E.* n° L 63 du 13/03/96, pp. 2-7.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 15 juillet 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant l'action contre le racisme et la xénophobie, *J.O.C.E.* n° L 185 du 24/07/96.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 14 octobre 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant un cadre d'orientation commun pour les initiatives des Etats membres en matière d'officiers de liaison, *J.O.C.E.* n° L 268 du 19/10/96, pp. 2-4.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 15 octobre 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterrorisme, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les Etats membres de l'Union européenne, *J.O.C.E.* n° L 273 du 25/10/96, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Position commune du 25 octobre 1996 définie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point a) du traité sur l'Union européenne, relative aux missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière, *J.O.C.E.* n° L 281 du 31/10/96, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Règlement du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et les autres irrégularités, *J.O.C.E.* n° L 292 du 15/11/96, pp. 2-5.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 29 novembre 1996, adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant un programme d'encouragement et d'échanges destinés aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *J.O.C.E.* n° L 322, pp. 7-9.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 29 novembre 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale, destiné à faciliter la coopération en matière de l'application de la loi entre les Etats membres de l'Union européenne, *J.O.C.E.* n° L 342 du 31/12/96, pp. 2-3.

Conseil de l'Union européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, élargissant le mandat donné à l'unité « Drogues » Europol, *J.O.C.E.* n° L 342 du 31/12/96, p. 4.

Conseil de l'Union européenne, Action commune adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les Etats membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue, *J.O.C.E.* n° L 342 du 31/12/96, pp. 6-9.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 16 décembre 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à un modèle uniforme de permis de séjour, *J.O.C.E.* n° L 7 du 10/1/97, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 20 décembre 1996 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, établissant un programme commun d'échanges, de formation et de coopération entre les services répressifs (Oisin), *J.O.C.E.* n° L 7 du 10/1/97, pp. 5-8.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 27 février 1997 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *J.O.C.E.* n° L 63 du 4/03/97.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 26 mai 1997 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à la coopération dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics, *J.O.C.E.* n° L 147 du 05/06/97, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 9 juin 1997 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à l'affichage des critères de ciblage des contrôles, des méthodes de sélection, etc., et de la collecte des informations douanières et policières, *J.O.C.E.* n° L 159 du 17/06/97, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 16 juin 1997 adoptée sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union Européenne, relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles drogues de synthèses, *J.O.C.E.* n° L 167 du 25/06/97, p. 1.

Conseil de l'Union européenne, Position commune du 6 octobre 1997 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption, *J.O.C.E.* n° L 279 du 13/10/97, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Deuxième position commune du 13 novembre 1997 définie par le Conseil, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption, *J.O.C.E.* n° L 320 du 21/11/97, pp. 1-2.

Conseil de l'Union européenne, Action commune du 4 décembre 1997, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée, *J.O.C.E.* n° L 344 du 15/12/97.

b) *La Commission européenne.*

Dans l'ordre chronologique :

Commission des Communautés européennes, *Livre Blanc sur le marché intérieur*, COM (85) 310 final du 14 juin 1985.

Commission des Communautés européennes, Communication du 18 mars 1988 relative à la libre circulation des travailleurs et à l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres, *J.O.C.E.* n° C 72 du 19/03/1988, p. 2.

Commission européenne, *Rapport au Conseil sur la possibilité d'appliquer l'article K.9 du traité sur l'Union européenne à la politique d'asile*, SEC(93) 1687 final, 8 p.

Commission européenne, DG XV, *Document d'information sur la mise en œuvre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen*, Bruxelles, 1995, p. 25.

Commission européenne, *Premier rapport sur l'application de la directive relative au blanchiment de capitaux (91/308/CEE)à soumettre au Parlement européen et au Conseil*, COM(95) 54 final, Bruxelles, le 03/03/1995.

Commission européenne, *Proposition de directive du Conseil relative aux droits des ressortissants des pays tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté*, COM(95) 346 final du 12/07/95, 27 p.

Commission européenne, *Proposition de directive du Conseil relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures*, COM(95) 347 final du 12/07/95, 22 p.

Commission européenne, *Proposition de directive modifiant le droit dérivé dans le domaine de la libre circulation des personnes*, COM(95) 348 final du 12/07/95, 10 p.

Commission européenne, *Communication au Parlement européen et au Conseil sur l'éventuelle application de l'article K.9 du traité sur l'Union européenne*, COM(95) 566 final du 22/11/95, 7 p.

Commission européenne, « Les Européens et la drogue », *Enquête Eurobaromètre 43.0 et 43.1 (jeunes) faite par l'INRA en juin 1995*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, 112 p.

Commission européenne, *Avis sur la Conférence intergouvernementale, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes*, 1996, p. 12.

Commission européenne, *Rapport annuel 1995 sur la protection des intérêts financiers de la Communauté*, COM(96) 173 final du 08/05/1996, 114 p.

c) *Le Parlement européen.*

Dans l'ordre chronologique :

Parlement européen, *Rapport sur les problèmes relatifs à la lutte contre le terrorisme*, fait par Zagari (M.) au nom de la commission juridique et des droits des citoyens, A2-0155/89 du 02/05/89, 49 p.

Parlement européen, *Rapport sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen*, fait par van Outrive (L.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0288/92, 05/10/92, 33 p.

Parlement européen, *Rapport sur la création d'Europol*, fait par van Outrive (L.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0382 du 26/11/92, p. 12.

Parlement européen, *Rapport sur la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures conformément au traité sur l'Union européenne*, présenté par Robles Piquer (C.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0215/93, du 01/07/93, p. 18.

Parlement européen, Résolution sur la pornographie, *J.O.C.E.*, n° C 20 du 24/01/94, pp. 546-550.

Parlement européen, *Rapport sur les activités criminelles en Europe*, fait par Salisch (H.) et Speroni (F.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A3-0033/94 du 27 janvier 1994, p. 9.

Parlement européen, *Rapport sur le terrorisme et sur son incidence sur la sécurité en Europe*, fait par Lacaze (J.) au nom de la commission des affaires étrangères et de la sécurité, A3-0058/94 du 2/02/1994, 19 p.

Parlement européen, *Deuxième rapport sur la Constitution de l'Union européenne*, présenté par Herman (F.) au nom de la commission institutionnelle, A3-0064/94 du 09/02/94, 43 p.

Parlement européen, *Résolution sur les progrès réalisés en 1994 dans la mise en œuvre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures conformément au titre VI du traité sur l'Union européenne*, B4-0469/94 du 13/12/94.

Parlement européen, *Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, fait par Bourlanges (J.-L.) et Martin (D.) au nom de la commission institutionnelle, A4-0102/95 du 04/05/95.

Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999)*, fait par Sir Jack Stewart-Clark au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0136 du 02/06/1995, p. 5.

Parlement européen, *Rapport sur la lutte contre la corruption en Europe*, Fait par Salisch (H.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0314/95 du 01/12/95, 13 p.

Parlement européen, *Rapport sur Europol*, fait par Nassauer (H.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0335/95 du 20/12/95, 27 p.

Task-force « Conférence intergouvernementale », *Le livre blanc sur la Conférence intergouvernementale de 1996*, Edité par le Parlement européen, 1996, Volume II, p. 10.

Parlement européen, *Deuxième rapport sur Europol*, fait par Nassauer (H.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0061/96 du 29/02/96, 27 p.

Parlement européen, *Avis sur la convocation de la Conférence intergouvernementale*, fait par Dury (R.) et Maij-Wegen (J.) au nom de la commission institutionnelle, A4-0068/96/Partie B, p. 15.

Parlement européen, *Résolution sur les progrès réalisés en 1995 dans la mise en œuvre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, conformément au titre VI du traité sur l'Union européenne*, votée le 21/01/96, B4-1460/95, *J.O.C.E.* n° C 17 du 22/01/96, pp. 179-183.

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 68/360/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté et de la directive 73/148/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des Etats membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services*, fait par Lehne (K.-H.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0095/96, 20 p.

Parlement européen, *Rapport sur le problème du hooliganisme*, fait par Roth (C.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0124/96 du 25/04/96, 30 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'Acte du Conseil établissant le protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et sur le projet de protocole, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, fait par Bontempi (R.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-130/96 du 25/04/96, 43 p.

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative au droit des ressortissants des Etats tiers de voyager à l'intérieur de la Communauté*, fait par Linzer (M.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0218/96 du 27/06/1996, 35 p.

Parlement européen, Résolution sur la libre circulation des personnes au sein de l'Union des passeports nordique, de l'Espace économique européen et des pays du groupe de Schengen, *J.O.C.E.* n° C 198 du 08/07/1996, p. 168.

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive du Conseil relative à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures*, fait par Ford (G.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0219/96 du 23/10/96, 27 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'Acte du Conseil établissant le deuxième protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et sur le projet de protocole, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes,* fait par Bontempi (R.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4 – 0313/96 du 9/10/96, 17 p.

Parlement européen, *Rapport sur la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union européenne,* fait par Reding (V.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0368 du 13/11/96, 18 p.

Parlement européen, *Rapport sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'éventuelle application de l'article K.9 du traité sur l'Union européenne,* fait par Lambraki (I.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0349/96 du 4/11/96, 16 p.

Parlement européen, *Résolution sur les progrès réalisés en 1996 dans la mise en œuvre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, conformément au titre VI du traité sur l'Union européenne,* votée le 12/12/96, B4-1333/96, 8 p.

Parlement européen, *Rapport sur le fonctionnement et l'avenir de Schengen,* fait par Van Lanker (A.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0014/97 du 22/01/97, 12 p.

Parlement européen, *Rapport sur l'acte du Conseil, du 26 juillet 1995, établissant la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes,* fait par Schulz (M.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-60/97, du 26/02/97, 25 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'acte du Conseil établissant la Convention portant création du Système d'information européen,* fait par Terron i Cusi (A.) au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A-0062/97 du 27/02/97, 39 p.

Parlement européen, *Rapport sur l'application illégale d'Internet,* fait par Pradier (P.) au nom de la Commission juridique et des droits des citoyens, A4-98/97 du 20/03/97, 29 p.

Parlement européen, *Rapport sur la nécessité d'une campagne européenne de tolérance zéro à l'égard de la violence contre les femmes,* fait par Eriksson (M.) au nom de la Commission des droits de la femme, A4-250/97 du 16/07/97, 21 p.

Parlement européen, *Rapport sur la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne, conformément à l'article K.3 du Traité sur l'Union Européenne,* fait par Palacio Vallelersundi (A.), A4-0265/97 du 4/09/97, 17 p.

Parlement européen, *Rapport sur le rapport annuel 1996 de la Commission et son programme de travail pour 1997-1998 sur la protection des intérêts financiers de la Communauté et la lutte contre la fraude,* fait par Bösch (H.) au nom de la Commission du contrôle budgétaire, A4-0287/97 du 26/09/97, 21 p.

Parlement européen, *Rapport sur le programme d'action relatif à la criminalité organisée,* fait par Cederschiöld (C.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-333/97 du 29/10/97, 40 p.

Parlement européen, *Rapport sur le Traité d'Amsterdam*, fait par Méndez de Vigo (I.) et Tsatsos (D.) au nom de la Commission institutionnelle, A4-0347/97 du 5/11/97, 75 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil relative à l'incrimination de la corruption dans le secteur privé*, fait par Bontempi (R.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0348 du 20/11/97, 13 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée*, fait par Orlando (L.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0349 du 20/11/97, 13 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil instituant un réseau judiciaire européen*, fait par Bontempi (R.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0351 du 20/11/97, 25 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet d'action commune du Conseil relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres*, fait par Orlando (L.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-0355 du 20/11/97, 15 p.

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur l'harmonisation des législations des Etats membres en matière de drogues,* fait par d'Acona (H.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-359/97 du 11/11/97, 13 p.

Parlement européen, *Rapport sur le projet de résolution du Conseil portant fixation des priorités dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1er janvier 1998 à la date d'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam,* fait par Nassauer (H.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-367/97 du 17/11/97, 13 p.

Parlement européen, *Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à une action commune établissant un programme d'échanges, de formation et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée (programme Falcone),* fait par Orlando (L.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-17/98 du 21/12/98, 29 p.

Parlement européen, *Rapport sur le respect des droits de l'homme dans l'Union en 1996,* fait par Pailler (A.) au nom de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, A4-34/98 du 28/01/98.

d) *L'Unité Drogues Europol*

Unité Drogues Europol, *Rapport sur les activités de l'Unité de Drogue d'Europol du 1er janvier au 31 décembre 1994*, Premier rapport annuel.

Unité Drogues Europol, *Rapport annuel sur les activités de l'Unité de Drogue d'Europol du 1er janvier au 31 décembre 1996*, 20 p.

2. – *Les autres instances européennes*

a) *Le Conseil de l'Europe*

Conseil de l'Europe, Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, du 2 avril 1959 et son Protocole du 17 mars 1978.

Conseil de l'Europe, Convention du 21 mars 1986 sur le transfèrement des personnes condamnées.

b) *Schengen*

Comité exécutif Schengen, *Décision sur le caractère confidentiel des documents adoptés par le Comité exécutif*, SCH/Com-ex (93)22 corr.

Comité exécutif Schengen, *Communiqué final* de la réunion tenue à Bonn le 22/12/94.

Comité exécutif Schengen, *Rapport annuel relatif au fonctionnement de la Convention d'application de Schengen pendant la période du 26 mars 1995 au 25 mars 1996*, SCH/C(96)17, 22 p.

Comité exécutif Schengen, *Rapport annuel relatif au fonctionnement de la Convention d'application de Schengen pendant la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1997*, SCH/C(97)22, 21 p.

Rapport de la Présidence belge concernant les négociations avec les pays de l'Union nordique, Bruxelles le 12/12/95, SCH(95)162.

Groupe de travail « Stupéfiants », *Guide destiné à faciliter l'entraide répressive internationale en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants dans les Parties contractantes aux Accords de Schengen*, SCH/Stup (93)81 3e rév. du 27/04/95, 79 p.

C. – La jurisprudence

1. – *De la C.J.C.E.*

Arrêt du 5/02/63, aff. 26/62, *Van Gend en Loos, Rec.* I, p. 1039.

Arrêt du 17/12/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, *Rec.*, p. 1125.

Arrêt A.E.T.R. du 31/03/71, *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, *Rec.*, p. 263.

Arrêt du 11/07/74, *Procureur du roi (des Belges) c/ Dassonville*, aff. 8/74, *Rec.*, p. 837.

Arrêt du 24/10/74, *BNO Walrave, LJN Koch/ Association Union cycliste internationale*, aff.36/74, *Rec.*, p. 1405.

Arrêt du 3/12/74, *Van Binsbergen/Bestuur van Bedrijfsleven voor Metalnijverheid*, aff. 33/74, *Rec.*, p. 1299 ; *RTD eur.* 1975, p. 577.

Arrêt du 26/02/75, *Carmelo Angelo Bonsignore*, aff. 67/74, *Rec.*, p. 297.

Arrêt du 28/10/75, *Rutili*, aff. 36/75, *Rec.*, p. 1219.

Arrêt du 27/10/77, *Bouchereau*, aff. 30/77, *Rec.*, p. 1999.

Arrêt du 14/12/79, *Henn et Darby*, aff. 34/79, *Rec.*, p. 3795.

Arrêt du 5/03/1980, *Pecastaing*, aff. 98/79, *Rec.*, p. 691.

Arrêt du 17/12/80, *Commission/Belgique*, aff.149/79, *Rec.* p. 3881.

Arrêt du 11/11/1981, *Casati*, aff. 203/80, *Rec.*, p. 2595.

Arrêt du 23/03/82, *Levin/Secrétaire d'Etat à la Justice*, aff.53/81, *Rec.*, p. 1035.

Arrêt du 18/05/82, *Adoui et Cornuaille*, aff. jtes 115 et 116/81, *Rec.*, p. 1665.

Arrêt du 31/01/84, *Luisi Carbone*, aff.286/82 et 26/83, *Rec.*, p. 377.

Arrêt du 11/03/86, *Conegate contre HM Customs &* Exise, aff. 121/85, *Rec.*, p. 1007.

Arrêt du 23/04/1986, *Parti Ecologistes « Les Verts »c/ Parlement européen*, aff. 294/83, *Rec.* p. 1357.

Arrêt du 10/06/1997, *Parlement c/ Conseil*, aff. C 392/95, *Rec. I*, p. 3233.

2. – *Du Conseil constitutionnel français*

Conseil constitutionnel, Décision n° 76/71/DC des 29-30/12/1976, *Rec.*, p. 15.

Conseil constitutionnel, Décision n° 85/188/DC du 22/05/1985, *Rec.*, p. 15.

Conseil constitutionnel, Décision n° 91/293/DC du 23/07/1991, *Rec.*, p. 74.

Conseil constitutionnel, Décision n° 91/294/DC du 25/07/1991, *J.O.R.F.* du 27/07/91, p. 10001.

Conseil constitutionnel, Décision n° 92/307/DC du 25/02/1992, *Rec.*, p. 48.

Conseil constitutionnel, Décision n° 92/308/DC du 9/04/1992, *J.O.R.F.* du 11/04/1992, p. 5354.

Conseil constitutionnel, Décision n° 97/394/DC du 31/12/1997, *J.O.R.F.* du 3/01/1998, pp. 165-170.

C. – Les autres documents officiels

1. – *Des Etats membres de l'Union Européenne*

Dans l'ordre alphabétique du nom des auteurs :

Lois constitutionnelles fédérales, Vienne, Service de presse fédéral, 1995, p. 9.

Finnish Ministry of the Interior, *Duties and Organisation of the Police*, Helsinki, 1997, 4 p.

Foreign and Commonwealth Office, *A Partnership of Nations : the British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996*, Londres, HMSO, 1996, pp. 22-23.

House of Commons, Home Affairs Committee, *Seventh Report on Practical Co-operation in the European Community*, London, HMSO, 1990, p. 12.

Parlement suèdois, *Lois organiques de Suède*, Stockholm, Gotab, 1989, p. 29.

Sisäasiainministeriö, *Poliisin Vuosikertomus 1995*, Helsinki, 1996, 30 p.

Swedish National Police Board, *Annual Report 1994-1995*, Stockholm, Rikspolisstyrelsen, 1995, p. 4.

2. – *Des Etats-Unis*

Dans l'ordre alphabétique du nom des auteurs :

Drug Enforcement Agency, *DEA Briefing Book*, Washington, US Departement of Justice, 1996, 50 p.

Drug Enforcement Agency, *Drugs of Abuse*, Washington, US Departement of Justice, 1996, pp. 24-25.

Federal Bureau of Investigation, *Terrorism in the United States*, Washington, US Department of Justice, 1994, 26 p.

Federal Bureau of Investigation, *Cooperation : The Backbone of Effective Law Enforcement*, US Departement of Justice, 1993, 25 p.

National Narcotics Intelligence Consumers Committee, *The Supply of Illicit Drugs in the United States*, Washington, US Departement of Justice, 1996, pp. 57 et 62.

United States Departement of Justice, *FBI – Facts and Figures*, Office of Public and Congressional Affairs of the FBI, 1996, 37 p.

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe n° 1 : Carte de la production du cannabis, de cocaïer et de pavot dans le monde
Sources : Observatoire géopolitique des drogues

Annexe n° 2 : Les plaques tournantes du trafic de drogues en Europe
Sources : Observatoire géopolitique des drogues

Annexe n° 3 : La participation des Etats aux différents cadres de coopération policière

Annexe n° 4 : Organigramme d'Interpol

Annexe n° 5 : Organigramme de Schengen

Annexe n° 6 : L'application des Accords de Schengen

Annexe n° 7 : Le fonctionnement du S.I.S.

Annexe n° 8 : Les infractions donnant lieu au droit de poursuite
Sources : BONNEFOI (S.), *Europe et sécurité intérieure, Trevi – Union européenne – Schengen*, Paris : Delmas, 1995, p. 125

Annexe n° 9 : Les modalités pratiques d'application de l'article 41
Sources : BONNEFOI (S.), *Europe et sécurité intérieure, Trevi – Union européenne – Schengen*, Paris : Delmas, 1995, p. 123

Annexe n° 10 : Organigramme du troisième pilier tel que prévu par le T.U.E.

Annexe n° 11 : Tableau des financements européens
Sources : Service de Coopération Technique Internationale de Police, *La coopération policière en Europe*, Ministère de l'Intérieur, 1997,p. 28

Annexe n° 12 : Liste des actes pris sur la base de l'article K. 3 du T.U.E.

Annexe n° 13 : Organigramme de l'U.D.E.

Annexe n° 14 : Tableau comparatif des systèmes d'information

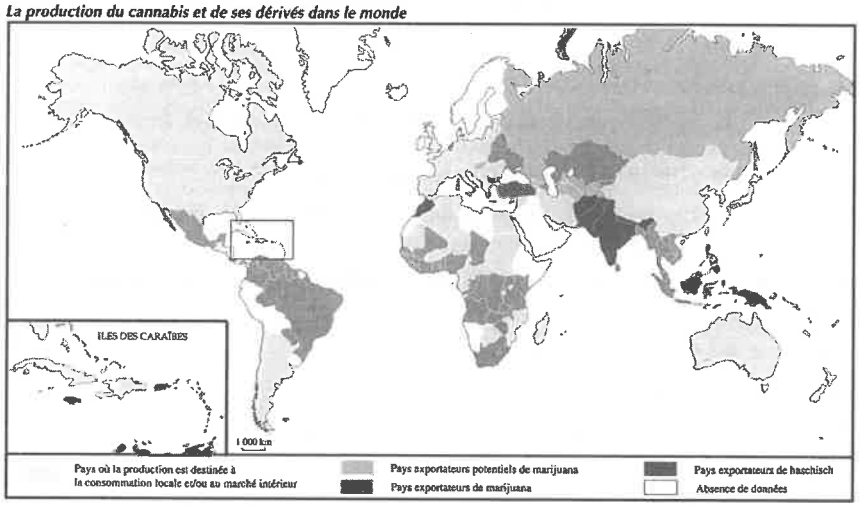
Annexe n° 15 : Les procédures de décisions dans le cadre du T.U.E. et du Traité d'Amsterdam

Annexe n° 16 : Conclusion

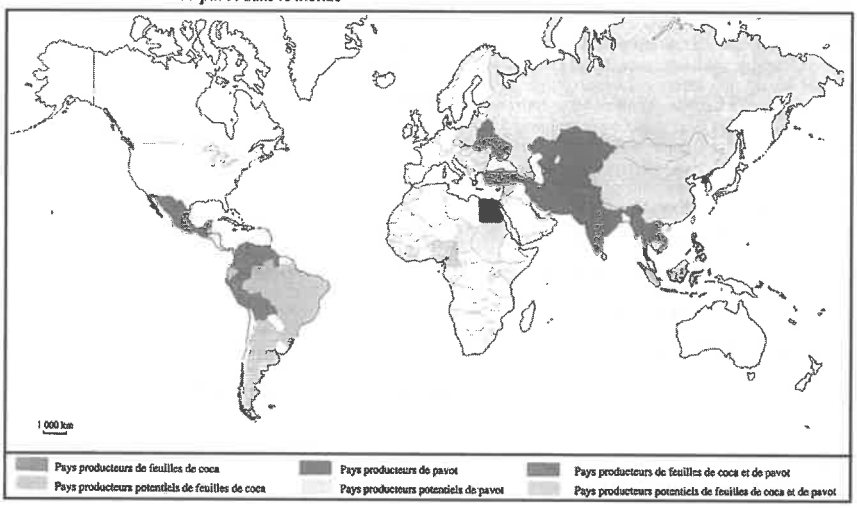
ANNEXE 1

Carte de la production du cannabis, de cocaïer et de pavot dans le monde

La production du cannabis et de ses dérivés dans le monde



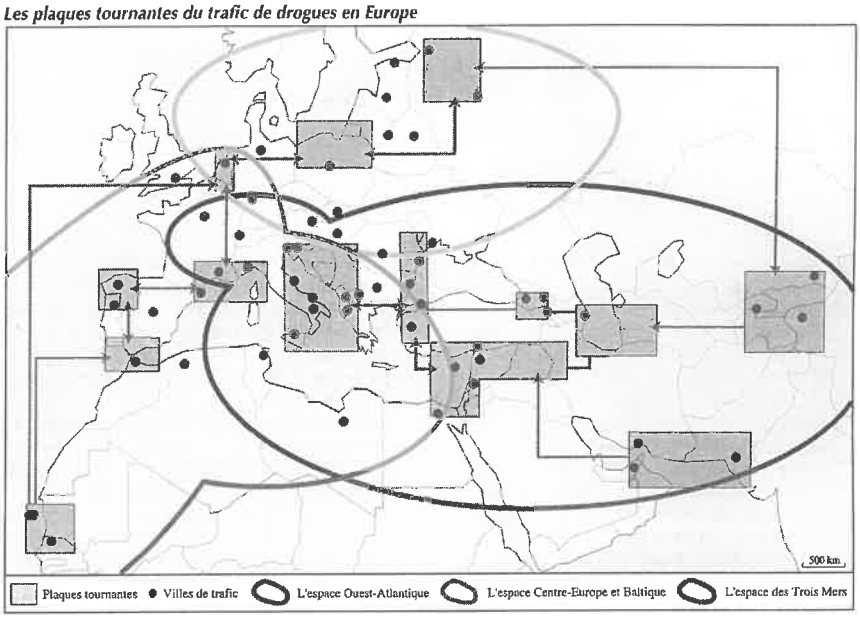
La culture du cocaïer et du pavot dans le monde



ANNEXE 2

Les plaques tournantes du trafic de drogues en Europe

Les plaques tournantes du trafic de drogues en Europe



ANNEXE 3

La participation des Etats aux différents cadres de coopération policière

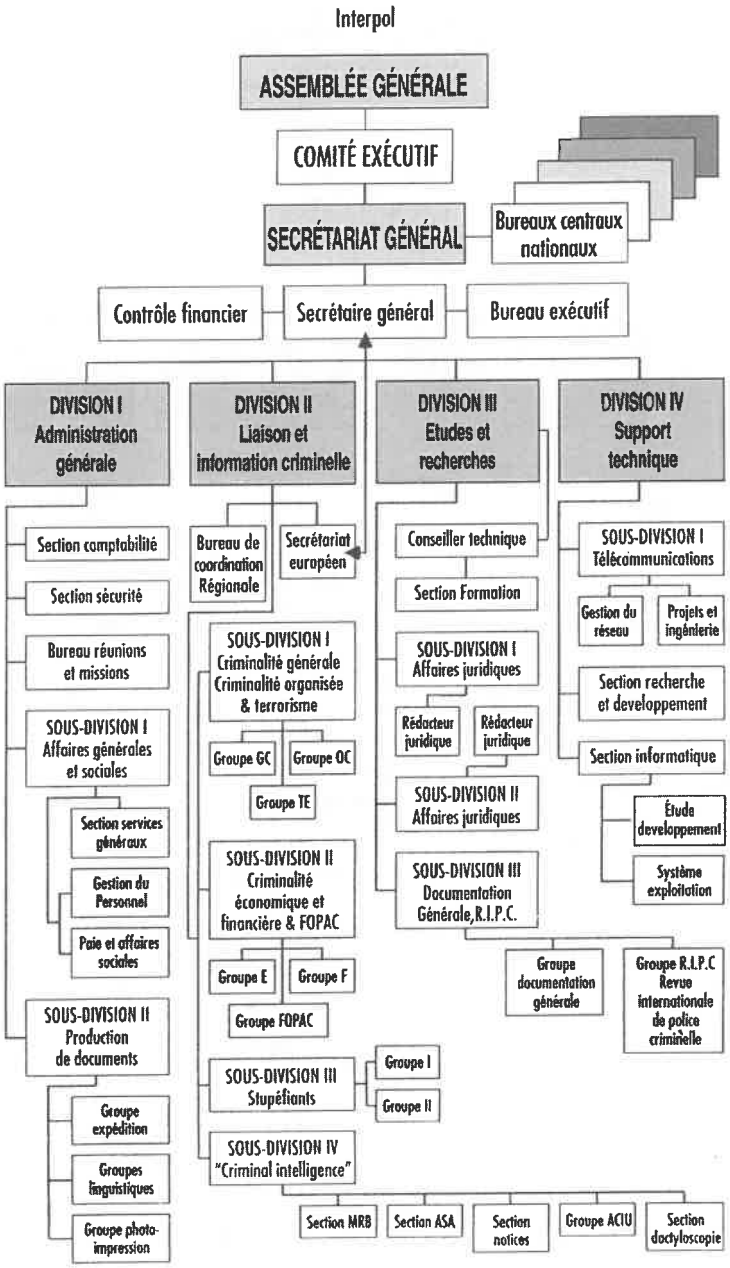
PARTICIPATION DES ÉTATS DANS LES GROUPES DE COOPÉRATION

(*M = Etat membre de l'organisation*)

	Interpol	*Quantico*	*Berne*	*Pompidou*	*Vienne*	*Schengen*	*Cross Channel*	*Europol*
ÉTATS EUROPÉENS								
1. Etats de l'Union européenne								
a) Etats applicant les Accords de Schengen								
Autriche				M	M	M		M
Belgique	M		M	M		M	M	M
Espagne	M			M		M		M
France	M	M	M	M	M	M	M	M
Italie	M		M	M	M	M		M
Luxembourg	M		M	M		M		M
Pays-Bas								
Portugal	M			M		M		M
RFA	M	M	M	M	M	M		M
b) Etats membres de Schengen mais n'appliquant pas les Accords								
Danemark	M		M	M				M
Finlande	M			M				M
Grèce	M			M				M
Suède	M	M		M				M
c) Autres Etats de l'Union européenne								
Grande Bretagne	M	M	M	M			M	M
Irlande	M			M				M
2. Autres Etats européens								
Chypre	M			M				
Hongrie	M							
Islande	M							
Liechtenstein	M							
Malte	M			M				
Norvège	M			M				
Pologne	M							
Saint-Marin	M							
Suisse	M		M	M	M			
Tchécoslovaquie	M							
Turquie	M			M				
AUTRES ÉTATS								
Australie	M	M						
Canada	M	M						
Inde	M							
Japon	M							
Maroc	M							
Etats-Unis	M	M	M					

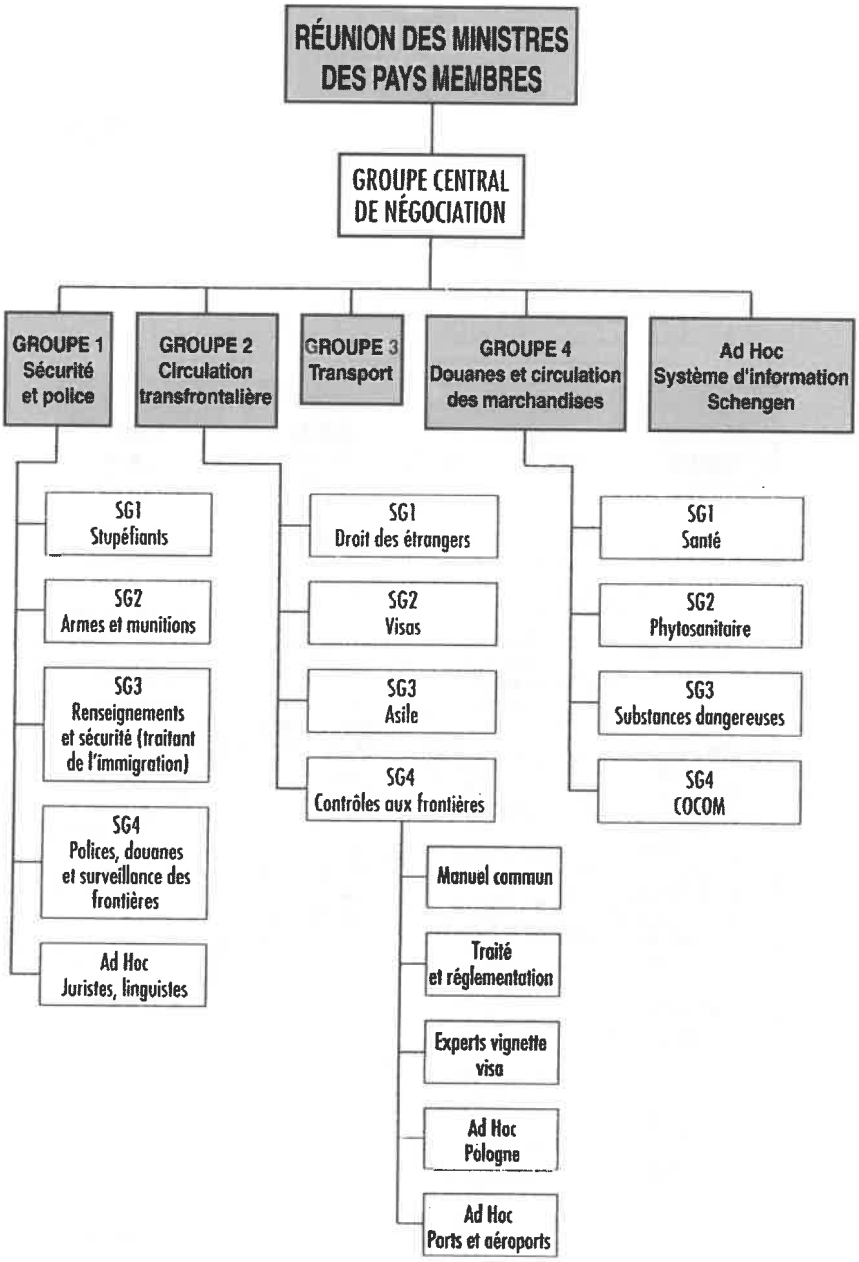
ANNEXE 4

Organigramme d'Interpol



ANNEXE 5

Organigramme de Schengen



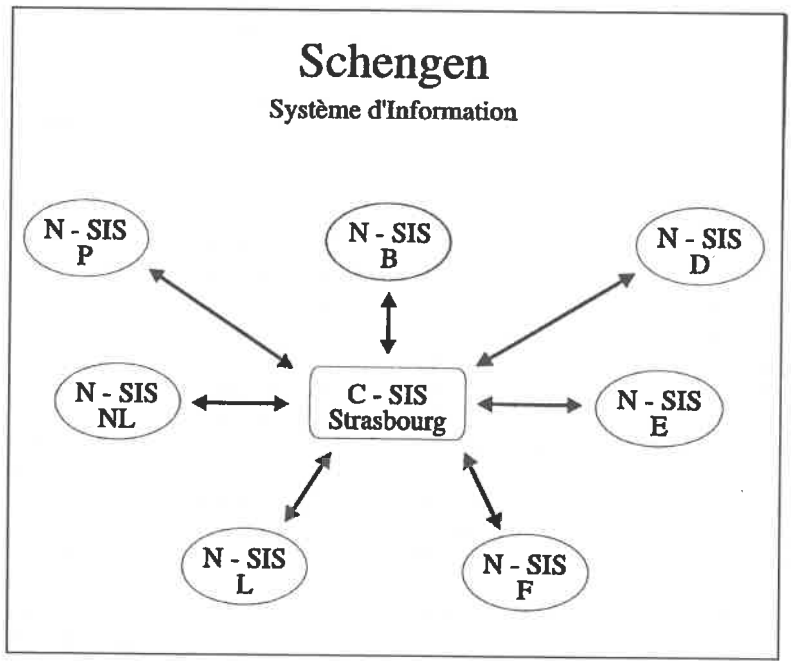
ANNEXE 6

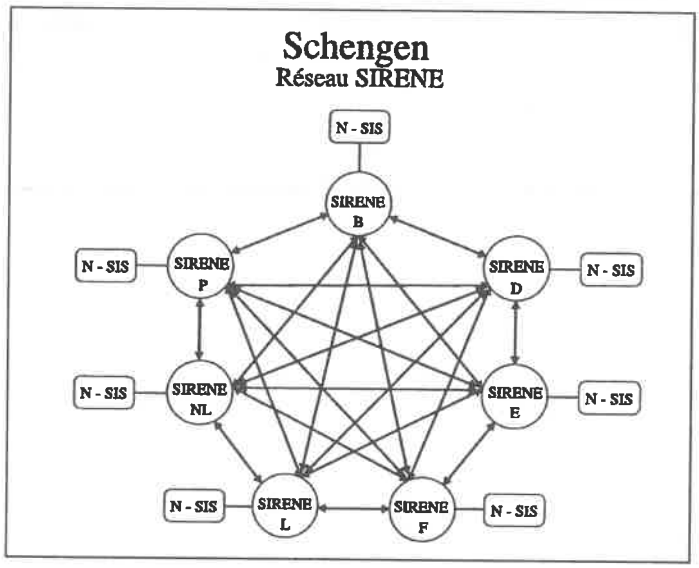
L'application des Accords de Schengen

L'application des Accords de Schengen			
	Date d'adhésion	*Date d'application*	*Statut d'observateur*
Etats signataires			
Allemagne	Début	26 mars 1995	
Belgique	Début	26 mars 1995	
France	Début	26 mars 1995	
Luxembourg	Début	26 mars 1995	
Pays-Bas	Début	26 mars 1995	
Espagne	25 juni 1991	26 mars 1995	
Portugal	25 juin 1991	26 mars 1995	
Italie	25 juin 1991	26 octobre 1997	
Grèce	novembre 1992		de juin 1991 à novembre 1992
Autriche	26 avril 1995	1er décembre 1997	
Danemark	19 décembre 1996		
Suède	19 décembre 1996		de mai à décembre 1996
Finlande	19 décembre 1996		de mai à décembre 1996
Simples observateurs			
Norvège			depuis mai 1996
Icelande			depuis mai 1996
Etats non liés			
Royaume-Uni			
Irelande			

ANNEXE 7

Le fonctionnement du S.I.S.





ANNEXE 8

Les infractions donnant lieu au droit de poursuite

Pays où se déroule la poursuite / Pays de départ de la poursuite	Allemagne	Belgique	France	Luxembourg	Pays-Bas
Allemagne		Infractions donnant lieu à une extradiction et personnes évadées	Infractions mentionnées à l'article 41, § 4a et personnes évadées	Infractions mentionnées à l'article 41, § 4a et personnes évadées	Infractions donnant lieu à une extradition et personnes évadées
Belgique	Infractions donnant lieu à une extradiction et personnes évadées		Infractions mentionnées à l'article 41, § 4a et personnes évadées	Convention Benelux	Convention Benelux
France	Infractions donnant lieu à une extradiction et personnes évadées	Infractions mentionnées à l'article 41, § 4a et personnes évadées		Infractions mentionnées à l'article 41, § 4a et personnes évadées	
Luxembourg	Infractions donnant lieu à une extradiction et personnes évadées	Convention Benelux	Infractions mentionnées à l'article 41, § 4a et personnes évadées		Convention Benelux
Pays-Bas	Infractions donnant lieu à une extradiction et personnes évadées	Convention Benelux		Convention Benelux	

ANNEXE 9

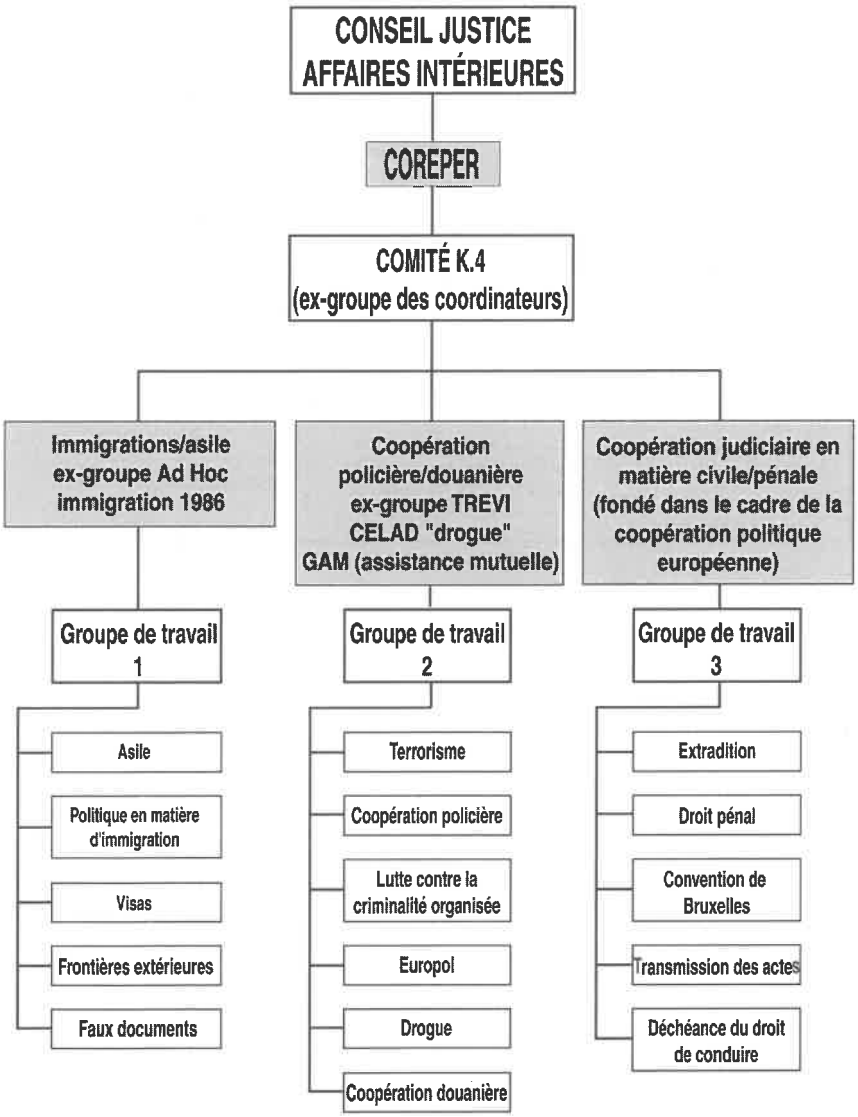
Les modalités pratiques d'application de l'article 41

Pays d'arrivée / Pays de départ	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas
Allemagne		Pas de limitation dans le temps ou l'espace. Droit d'interpellation.		Pas de limitation dans le temps ou l'espace. Pas de droit d'interpellation.		Poursuite autorisée dans un rayon de 10 kilomètres à partir de la frontière.	Droit limité à 10 kilomètres à partir de la frontière. Droit d'interpellation.
Belgique	Pas de limites.			Pas de limitation dans le temps ou l'espace. Pas de droit d'interpellation.		Application de la Convention Benelux.	Application de la Convention Benelux.
Espagne				Poursuite autorisée dans un rayon de 10 kilomètres à partir de la frontière. Pas de droit d'interpellation.			
France	Pas de limites.	Pas de limitation dans le temps ou l'espace. Pas de droit d'interpellation.	Poursuite autorisée dans un rayon de 10 kilomètres à partir de la frontière. Pas de droit d'interpellation.		Poursuite autorisée dans un rayon de 10 kilomètres à partir de la frontière. Pas de droit d'interpellation.	Poursuite autorisée dans un rayon de 10 kilomètres à partir de la frontière. Pas de droit d'interpellation.	
Italie				Poursuite autorisée dans un rayon de 10 kilomètres à partir de la frontière. Pas de droit d'interpellation.			
Luxembourg	Pas de limites	Application de la Convention Benelux		Poursuite autorisée dans un rayon de 10 kilomètres à partir de la frontière. Pas de droit d'interpellation.			
Pays-Bas	Pas de limites	Application de la Convention Benelux					

ANNEXE 10

Organigramme du troisième pelier
tel que prévue par le T.U.E

Titre Vi du Traité de l'Union européenne
(Maastricht)



ANNEXE 11

Tableau des financements européens

Titre VI	*Domaine*	*Pays concernés*
OISIN	Criminalités organisée	A titre prioritaire les 15 pays membres de l'Union Européenne Mais possibilité de toucher également des pays tiers notamment les PECO candidats à l'adhésion
STOP	Trafic des êtres humains	
SHERLOCK	Faux documents	
GROTIUS	Coopération judiciaire	
ODYSSEUS	Frontières, immigration, asile	
TYPE PHARE	***Domaine***	***Pays concernés***
PHARE	Initialement aide à la reconstruction économique. Elargi au domaine Justice Affaires Intérieures au début 1997. Thèmes au sein de J.A.I. définis selon les priorités de l'U.E. et les besoins des Etats bénéficiaires	PECO candidats à l'adhésion
TACIS		Pays de C.E.I.
MEDA		Pays du Bassin Méditerranéen
ALA		Amérique Latine – Asie

ANNEXE 12

Liste des actes pris sur la base de l'article K. 3 du T.U.E.

Les actions communes

Action commune relative aux facilités de déplacement des écoliers ressortissants de pays tiers dans un Etat membre	*JOCE*, n° L 327 du 19/12/94
Action commune concernant l'Unité « Drogues » Europol	*JOCE*, n° L 62 du 20/03/95
Action commune relative à des actions de mise en œuvre de l'article K.1	*JOCE*, n° L 238 du 06/10/95
Action commune relative au régime du transit aéroportuaire	*JOCE*, n° L 63 du 13/03/96
Action commune concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les Etats membres de l'Union européenne	*JOCE*, n° L 105 du 27/04/96
Action commune concernant l'action contre le racisme et la xénophobie	*JOCE*, n° L 185 du 24/07/96
Action commune concernant le cadre d'orientation commun pour les initiatives des Etats membres en matière d'officiers de liaison	*JOCE*, n° L 268 du 19/10/96
Action commune relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les Etats membres de l'Union européenne	*JOCE*, n° L 273 du 25/10/96
Action commune établissant un programme commun d'encouragement et d'échanges destinés aux praticiens de la justice, Grotius	*JOCE*, n° L 287 du 08/11/96
Action commune établissant un programme commun d'échange et de formation en matière de documents d'identité, Sherlock	*JOCE*, n° L 287 du 08/11/96
Action commune relative à l'échange d'informations sur la détermination des caractéristiques des drogues, visant à améliorer la coopération entre les Etats membres en matière de lutte contre le trafic illicite de drogue	*JOCE*, n° L 322 du 12/12/96
Action commune relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale	*JOCE*, n° L 342 du 31/12/96
Action commune élargissant le mandat donné à l'Unité « Drogues » Europol	*JOCE*, n° L 342 du 31/12/96
Action commune relative au rapprochement des législations et pratiques entre les Etats membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic de drogue	*JOCE*, n° L 342 du 31/12/96
Action commune relative à un modèle uniforme de permis de séjour	*JOCE*, n° L 7 du 10/01/97
Action commune établissant un programme commun d'échanges, et de coopération entre les services répressifs, Oisin	*JOCE*, n° L 7 du 10/01/97
Action commune relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants	*JOCE*, n° L 63 du 04/03/97

Action commune relative à la lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants	*JOCE*, n° L 63 du 04/03/97
Action commune relative à la coopération dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics	*JOCE*, n° L 147 du 05/06/97
Action commune relative à l'affichage des critères de ciblage des contrôles, méthodes de sélection, etc., et de la collecte des informations douanières et policières	*JOCE*, n° L 159 du 17/06/97
Action commune relative à l'échange d'informations, à l'évaluation des risques et au contrôle des nouvelles drogues de synthèse	*JOCE*, n° L 167 du 25/06/97
Action commune relative au financement de projets spécifiques en faveur des personnes déplacées qui ont trouvé une protection temporaire dans les Etats membres et des demandeurs d'asile	*JOCE*, n° L 205 du 31/07/97
Action commune concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption	*JOCE*, n° L 279 du 13/10/97
Action commune instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée	*JOCE*, n° L 344 du 15/12/97
Action commune instaurant un progamme de formation, d'échanges et de coopération dans le domaine des politiques d'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures (programme Odysseus)	*JOCE*, n° L 99 du 31/01/98
Action commune instaurant un progamme de formation, d'échanges et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la criminalité organisée (programme Falcone)	*JOCE*, n° L 99 du 31/01/98
Action commune en vue du financement de projets spécifiques en faveur des personnes déplacées ainsi que des demandeurs d'asile et des réfugiés	*JOCE*, n° L 99 du 31/01/98
Action commune concernant la création d'un réseau judiciaire européen	*JOCE*, n° L 191 du 07/07/98
Action commune relative aux bonnes pratiques d'entraide judiciaire en matière pénale	*JOCE*, n° L 191 du 07/07/98
Action commune instituant un mécanisme d'évaluation collective de l'adoption, de l'application et de la mise en œuvre effective par les pays candidats de l'acquis de l'Union européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures	*JOCE*, n° L 191 du 07/07/98

Les positions communes

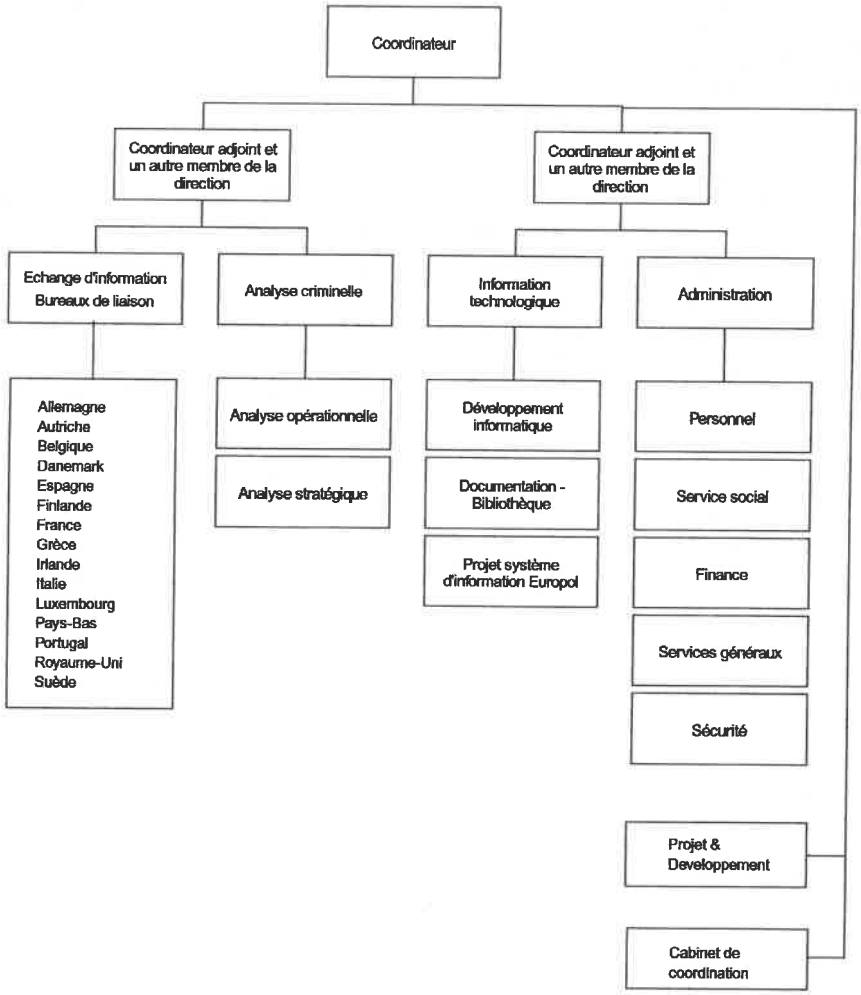
Position commune relative à la définition harmonisée du terme « réfugié » au sens de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés	*JOCE*, n° L 63 du 13/03/96
Position commune relative aux missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière	*JOCE*, n° L 281 du 31/10/96
Position commune concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption	*JOCE*, n° L 279 du 13/10/97
Deuxième position commune concernant les négociations au sein du Conseil de l'Europe et de l'OCDE en matière de lutte contre la corruption	*JOCE*, n° L 320 du 21/11/97

Les conventions

Acte du Conseil établissant la Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne	*JOCE*, n° L 78 du 30/03/95
Acte du Conseil établissant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes	*JOCE*, n° L 316 du 27/11/95
Acte du Conseil portant établissement de la Convention Europol	*JOCE*, n° L 316 du 27/11/95
Acte du Conseil établissant la Convention sur le système d'information douanier	*JOCE*, n° L 316 du 27/11/95
Acte du Conseil établissant le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudicie par la Cour de Justice des Communautés Européennes de la Convention portant création d'un Office européen de police	*JOCE*, n° L 299 du 10/09/96
Acte du Conseil établissant la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne	*JOCE*, n° L 313 du 23/10/96
Acte du Conseil établissant le protocole à la Convention relative à la fraude relatif aux infractions de corruption	*JOCE*, n° L 313 du 23/10/95
Acte du Conseil établissant le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudicie par la Cour de Justice des Communautés européennes de la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes	*JOCE*, n° L 151 du 20/05/97
Acte du Conseil établissant le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudicie par la Cour de Justice des Communautés européennes de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes	*JOCE*, n° L 151 du 20/05/97
Acte du Conseil établissant la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des Etats membres de l'Union européenne	*JOCE*, n° L 195 du 25/06/97
Acte du Conseil établissant le troisième protocole à la Convention relative à la fraude relatif à la responsabilité des personnes morales, la confiscation, le blanchiment de capitaux et la coopération entre la Commission et les Etats	*JOCE*, n° L 221 du 19/07/97
Acte du Conseil établissant le protocole à la Convention Europol relatif aux privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents	*JOCE*, n° L 221 du 19/07/97
Acte du Conseil établissant la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres	*JOCE*, n° L 254 du 10/08/97
Acte du Conseil établissant la Convention relative à la signification et à la notification dans les Etats membres de l'Union européenne des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale	*JOCE*, n° L 261 du 27/08/97
Acte du Conseil établissant la Convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières	*JOCE*, n° L 24 du 23/01/98
Acte du Conseil établissant la Convention relative aux décisions de déchéance du droit de conduire	*JOCE*, n° L 216 du 10/07/98

ANNEXE 13

Organigramme de l'U.D.E.



ANNEXE 14

Tableau comparatif des systèmes d'information

Systèmes d'information			
	Interpol	*Schengen*	*Europol*
Base légale	Statut d'Interpol	Convention de Schengen	Convention Europol
Nombre d'Etats membres	176	13	15
Accès direct	B.C.N. article 3	autorités compétentes, article 101	Europol, les unités nationales ainsi que les officiers de liaison, article 9
Contenu	article 1		article 8
concernant les personnes			
personnes recherchées	oui	* articles 95 et 98	
personnes disparues	oui	* article 97	
suspects	oui	* article 99	oui
criminels potentiels	oui		oui
personnes condamnées	non		oui
étrangers non-admissibles	non	* articles 96	
concernant les objets			
objets à saisir		* articles 100	
fausse monaie	oui		
véhicules, avions et navires suspects	oui	* article 99	
modus operandi	oui		oui
images	oui		
empreintes digitales	oui		

ANNEXE 15

Les procédures de décisions dans le cadre du T.U.E. et du Traité d'Amsterdam

D'après le Traité sur l'Union européenne

1. *Unanimité du Conseil*

- Positions communes (articles K.3 § 2a et K.4 § 3)
- Actions communes (articles K.3 § 2b et K.4 § 3)
- Dépenses opérationnelles (article K.8 § 2)

2. *Unanimité du Conseil et adoption par les Etats membres*

- Conventions (article K.3 § 2c et K.4 § 3)
- Communautarisation (article K.9)

3. *Majorité qualifiée au Conseil*

- Mesures d'application des actions communes (article K.3 § 2b)

4. *Majorité des deux tiers au Conseil*

- Les mesures d'application des conventions (article K.3 § 2c)

D'après le Traité d'Amsterdam

1. *Unanimité du Conseil*

- Positions communes (article 34 § 2a)
- Décisions-cadres (article 34 § 2b)
- Décisions (article 34 § 2c)
- Dépenses opérationnelles (article 41 § 3)

2. *Unanimité et adoption par les Etats membres*

- Conventions (article 34 § 2d)
  mais peuvent être appliquées une fois qu'elles ont été adoptées par la moitié des Etats membres qui les ont adoptées.
- Communautarisation (article 42)

3. *Majorité qualifiée au Conseil*

- Mesures d'application des décisions (article 34 § 2c)
- Autorisation d'instaurer une coopération plus étroite (article 40 § 2) sauf veto d'un membre du Conseil, dans ce cas unanimité au Conseil européen

4. *Majorité des deux tiers au Conseil*

- Les mesures d'application des conventions (article 34 § 2d)

ANNEXE 16
Conclusion

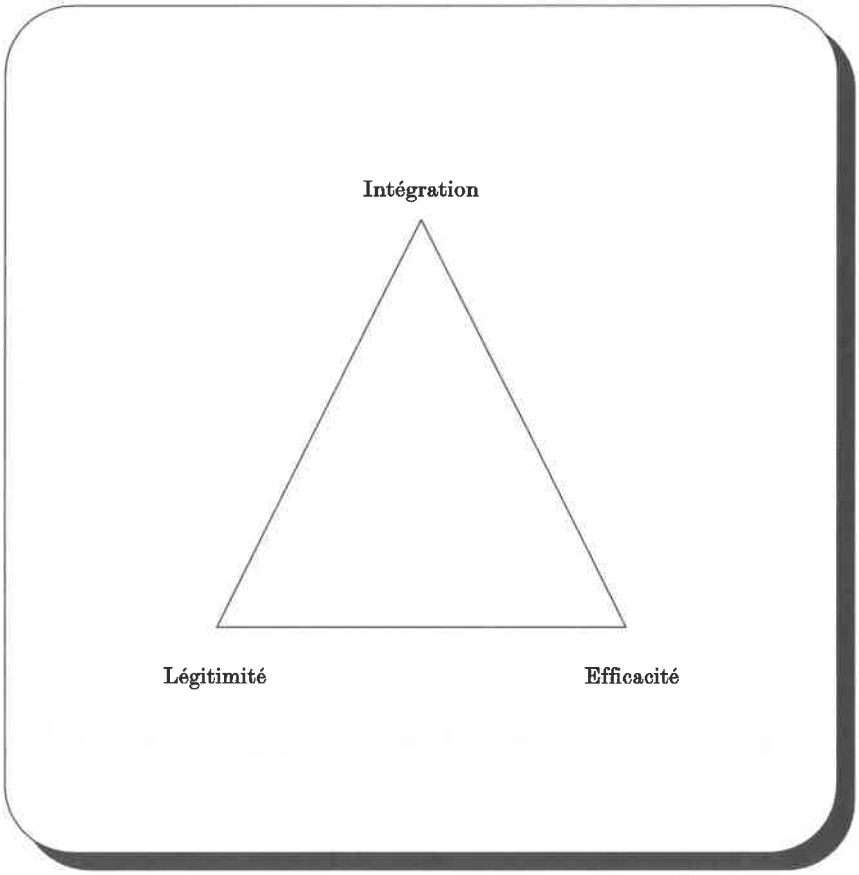


TABLE DES MATIÈRES

Pages

Liste des principaux sigles et abréviations VII

Préface IX

Sommaire XIII

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE
La nécessité de la coopération policière

CHAPITRE PREMIER. – **L'achèvement du marché unique** . . . 15

Section I. – La finalité économique du Marché unique limitait les incidences sur l'ordre public 15

§ 1. – *Les quatre libertés* 16

A. – La libre circulation des marchandises 16

1. Le régime de droit commun. 16

2. Le cas particulier des marchandises dont le commerce est régulé ou interdit 18

a) Les produits contrefaits 18

b) Les armes à feu 19

B. – La libre circulation des capitaux. 20

C. – La libre circulation des personnes exerçant une activité économique 21

1. La libre circulation des travailleurs 22

2. La liberté d'établissement : la libre circulation des travailleurs indépendants 23

D. – La libre prestation de services 24

§ 2. – *La réserve d'ordre public* 26

A. – L'ordre public et la libre circulation des marchandises : l'article 36 26

B. – L'ordre public et la libre circulation des personnes 28

1. Les textes 28

2. L'interprétation de la C.J.C.E. 29

Section II. – Le dépassement de l'objectif économique engendre des incidences plus importantes sur l'ordre public 31

§ 1. – *La libre circulation en tant que droit politique des citoyens européens*. 32

PAGES

A. – La reconnaissance d'un droit de séjour généralisé 33
1. L'apport de l'A.U.E. 34
a) Les négociations de l'Acte Unique 34
b) L'apport limité de l'Acte Unique 35
2. Les trois directives de 1990 36
B. – La suppression des contrôles aux frontières intérieures . . . 37
1. L'A.U.E. : mise en place de structures intergouvernementales . 38
2. Le changement de perspective effectué par Schengen . . . 40
a) Le contenu des Accords de Schengen 40
b) L'application des Accords de Schengen. 47
3. Le retour difficile à l'objectif communautaire initial avec le T.U.E. 55
a) Les dispositions du T.U.E. en matière de libre circulation . 56
b) L'adéquation du cadre institutionnel établi par Maastricht . 59
4. Les avancées du Traité d'Amsterdam 63
a) La communautarisation d'une partie du troisième pilier . . 63
b) L'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne 64

§ 2. – *Les incidences de la libre circulation des personnes sur la criminalité : la libre circulation de la délinquance.* 66
A. – L'internationalisation des infractions. 66
B. – Le développement de l'immigration illégale 68

CHAPITRE II. – La criminalité transfrontalière 73

Section I. – L'AUGMENTATION DE LA CRIMINALITÉ TRANSFRONTALIÈRE. . 73

§ 1. – *Réflexion sur la notion de criminalité transfrontalière* 74

§ 2. – *Le niveau de la criminalité transfrontalière en Europe* 75
A. – L'augmentation de la criminalité dans les pays européens . . 76
B. – L'augmentation de la criminalité transfrontalière 77

§ 3. – *Les causes de l'augmentation de la criminalité transfrontalière* . . 79
A. – Le développement des moyens de communication 79
B. – L'accroissement de la mobilité 80
1. Les incidences de la libre circulation des marchandises sur la criminalité 80
2. La mobilité des personnes 82
C. – L'ouverture à l'Est. 83

Section II. – LES DIFFÉRENTES FORMES DE CRIMINALITÉ TRANSFRONTALIÈRE 85

§ 1. – *Le terrorisme* 87
A. – Définition 88
B. – L'évolution du terrorisme en Europe 89
C. – L'influence des contrôles frontaliers 90
D. – Le début de coopération dans le domaine du terrorisme. . . 92

§ 2. – *Le trafic de drogue* 94

PAGES

A. – Définition 94
B. – L'ampleur du problème. 97
1. Le cannabis 98
2. Les substances opiacées 99
3. La cocaïne 100
4. Les hallucinogènes. 100
C. – Les débuts de coopération dans ce domaine 101
§ 3. – *La criminalité financière* 104
A. – Le blanchiment international de capitaux. 104
1. Définition 104
2. L'ampleur du problème 106
3. Les réactions face à ce fléau 107
B. – La fraude. 109
1. L'ampleur du problème 110
2. Les réactions de la Communauté 111

SECONDE PARTIE

L'insuffisance de la coopération policière

CHAPITRE PREMIER. – L'évolution chaotique de la coopération policière 119

Section I. – La coopération interpolicière 120
§ 1. – *Interpol* 120
A. – L'histoire d'Interpol 121
B. – Les missions d'Interpol. 122
C. – Les structures d'Interpol 125
1. L'organisation générale d'Interpol 126
2. La régionalisation et le rôle prédominant de l'Europe . . . 127
§ 2. – *Les accords interpoliciers régionaux* 130
A. – La coopération entre les polices d'Etats voisins 130
B. – Les groupes de travail spécialisés 132
1. Les clubs interpoliciers. 132
a) Le Club de Berne 133
b) Le Police Working Group On Terrorism-PWGOT . . . 133
c) Le Groupe Cross Channel. 134
d) STAR (Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift 134
2. Les groupes de travail autres que strictement policiers . . . 135
a) La coopération entre gendarmes 135
b) La coopération douanière. 136

Section II. – La coopération policière intergouvernementale . . 139
§ 1. – *Les structures informelles* 139
A. – Les groupes de lutte contre le terrorisme 139
1. Le Club de Vienne. 140

PAGES

2. Le Groupe Quantico 140
B. – Le groupe Pompidou dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants 140
§ 2. – *Les structures formelles* 141
A. – La coopération formelle dans le cadre élargi du Conseil de l'Europe 141
B. – La coopération formelle entre les Etats membres de la Communauté Européenne : le groupe Trevi 142
1. Les origines de la coopération Trevi 143
2. Les missions du groupe Trevi 143
3. L'organisation de Trevi 144
C. – La coopération formelle restreinte : les Accords de Schengen. . 146
1. L'organisation de l'assistance entre les services de police . . 150
a) L'assistance mutuelle 150
b) L'échange de fonctionnaires 151
c) L'amélioration des moyens de communication 152
2. L'amélioration de l'action policière 153
a) Le droit d'observation transfrontalière 154
b) Le droit de suite 156
3. Le S.I.S. 161
a) Le fonctionnement du S.I.S. 162
b) La protection des données dans le cadre du S.I.S. . . . 167
4. Les dispositions sectorielles 172
a) La coordination des politiques de lutte contre les stupéfiants . 173
b) L'harmonisation des législations relatives aux armes à feu et aux munitions 176

CHAPITRE II. – Les tentatives d'amélioration de la coopération policière 181

Section I. – La clarification effectuée par le TUE 182
§ 1. – *La coopération policière dans le cadre du troisième pilier* . . . 183
A. – Le cadre de la coopération 183
1. La mise en place d'une coopération institutionnalisée . . . 184
2. Les domaines de coopération 185
B. – Les modalités de la coopération mises en place par le T.U.E. . 188
1. Les moyens de coopération : les actes 188
a) La position commune 188
b) L'action commune 189
c) La convention 191
d) Les normes atypiques 193
2. Les acteurs de la coopération 194
a) La prédominance du rôle du Conseil 194
b) L'association des autres institutions communautaires . . 199
§ 2. – *Les interactions entre piliers* 203
A. – Les chevauchements entre piliers 203

PAGES

1. La lutte contre la drogue 203
2. La politique d'immigration 205
3. La lutte contre la fraude 206

B. – La procédure de communautarisation 209
1. La procédure de l'article K.9 209
2. Le champ d'application de l'article K.9 211

Section II. – Le Traité d'Amsterdam remédie, en partie, aux faiblesses du T.U.E.. 213

§ 1. – *Les faiblesses du T.U.E.* 213
A. – Le manque d'efficacité 213
1. L'inefficacité des moyens de coopération 213
2. L'inefficacité liée à la clarification institutionnelle insuffisante . 214
a) Les rapports entre les systèmes d'information concurrentiels . 215
b) Les liens entre la coopération au sein de Maastricht et la coopération Schengen 218
a) Les dispositions de la Convention d'application de l'Accord de Schengen 219
b) La pratique 220
B. – Le manque de légitimité 222
1. Déficit démocratique 222
2. Déficit juridictionnel 223

§ 2. – *Les remèdes insuffisants offerts par le Traité d'Amsterdam* . . . 225
A. – Les perspectives ouvertes par le Traité d'Amsterdam . . . 225
1. L'amélioration de la coopération policière dans le cadre du troisième pilier 225
a) L'amélioration de son efficacité 226
b) L'amélioration de sa légitimité 228
2. La coopération renforcée 231
a) Le cadre général 231
b) L'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne 235
B. – Les limites du Traité d'Amsterdam 239
1. Les limites inhérentes au Traité d'Amsterdam. 240
a) Les limites relatives à l'intégration de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne 240
b) Les autres limites 241
2. Les limites inhérentes à la technique intergouvernementale . . 242

TROISIÈME PARTIE

Le défi de l'intégration policière

CHAPITRE PREMIER. – L'intégration policière en chantier . . . 249

Section I. – L'U.D.E. : précurseur d'Europol 249

PAGES

§ 1. – *Les premières négociations* 250

§ 2. – *Le statut provisoire d'Europol : l'U.D.E.* 251

A. – Les compétences reconnues à l'U.D.E. 251

B. – L'organisation de l'U.D.E. 253

Section II. – EUROPOL : EMBRYON D'UNE POLICE EUROPÉENNE INTÉGRÉE . 255

§ 1. – *Les obstacles relatifs à la rédaction de la Convention Europol* . . 256

A. – Le problème de la protection des données 256

B. – Le problème de l'inclusion du terrorisme dans le champ de compétences d'Europol. 257

C. – Le problème de la compétence la Cour de Justice des Communautés Européennes 257

§ 2. – *Le contenu de la Convention Europol* 260

A. – L'organisation d'Europol 261

1. Les organes d'Europol 261

a) Le conseil d'administration d'Europol 261

b) Le directeur d'Europol 262

c) Les organes de contrôles financier et budgétaire 262

2. Le personnel détaché à La Haye 263

a) Les officiers de liaison 263

b) Les analystes 263

3. Les unités nationales dans les Etats membres 264

B. – Les missions d'Europol 265

1. Le champ de compétences d'Europol. 266

a) Le caractère transfrontalier de l'infraction 266

b) La liste des formes de criminalité relevant de la compétence d'Europol. 266

2. Les fonctions d'Europol 267

a) L'échange d'informations 268

b) L'analyse d'informations 268

c) La fonction de formation 269

C. – Les moyens d'action d'Europol : ses fichiers d'informations . . 269

1. Les différents fichiers 270

a) Le système d'information 270

b) Les fichiers de travail à des fins d'analyse 271

c) Le système d'index 272

2. Les garanties prévues par la Convention 273

a) Les dispositions relatives à la protection des données. . . 273

b) Les autorités de contrôle 274

D. – Le système de contrôle de l'activité d'Europol. 275

1. Le contrôle parlementaire 275

a) Le contrôle démocratique par le Parlement européen. . . 275

b) Le contrôle démocratique par les Parlements nationaux . . 276

2. Le contrôle juridictionnel 277

3. Le contrôle financier 278

§ 3. – *Europol et le Traité d'Amsterdam* 278

PAGES

A. – Les dispositions de l'article 30 § 2 du Traité d'Amsterdam . . 279
B. – La portée de l'article 30 § 2 du Traité d'Amsterdam . . . 280

CHAPITRE II. – L'intégration policière finalisée 282

Section I. – LES NÉCESSITÉS DE L'INTÉGRATION POLICIÈRE 282

§ 1. – *L'efficacité* 282
A. – La criminalité transfrontalière ne peut être combattue que par une police européenne avec des pouvoirs opérationnels . . . 283
B. – Les exemples de polices fédérales 285
1. Le F.B.I.. 285
a) Les compétences du F.B.I. 286
b) L'organisation du F.B.I. 287
2. Le B.K.A. 289
a) Les missions du B.K.A. 289
b) L'organisation du B.K.A. 290
3. La Gendarmerie royale du Canada 291

§ 2. – *La légitimité* 292
A. – Le contrôle démocratique 292
B. – L'existence d'un contrôle judiciaire 293

Section II. – LES MODALITÉS DE L'INTÉGRATION POLICIÈRE 294

§ 1. – *Les conditions préalables* 295
A. – La nécessité d'un espace judiciaire pénal européen minimum . 295
1. Un simple renforcement de la coopération judiciaire dans certains domaines 296
a) L'impossibilité d'harmoniser la procédure pénale des Etats membres d'une manière globale 296
b) L'amélioration de l'entraide répressive européenne . . . 298
2. Un nécessaire droit pénal européen dans d'autres domaines . . 304
a) De lege lata 304
b) De lege ferenda 306
B. – L'existence d'un contrôle judiciaire 314

§ 2. – *Le statut d'Europol en tant que police européenne intégrée* . . . 316
A. – La répartition des pouvoirs entre polices nationales et police européenne selon le principe de subsidiarité 316
1. Le principe de subsidiarité 317
a) Des origines du principe de subsidiarité à son intégration dans le T.U.E. 317
b) L'application non définie dans le T.U.E. 320
2. Le principe de subsidiarité appliqué en matière de police . . 323
a) La répartition des compétences entre les polices nationales et Europol 324
b) L'application du principe de subsidiarité 325
B. – Les moyens d'action d'Europol 327
1. La solution intermédiaire, celle du Traité d'Amsterdam . . 327

PAGES

2. Les pouvoirs opérationnels d'Europol 329
C. – L'organisation d'Europol en tant que police intégrée . . . 330
1. Le détachement d'officiers, ou agents dans les Etats membres . 330
2. Le statut des agents détachés 332
a) Leur recrutement 332
b) Leur rémunération et leur responsabilité 333

Section III. – LES OBSTACLES À L'INTÉGRATION POLICIÈRE 334
§ 1. – *La diversité des polices en Europe* 334
A. – La reconnaissance mutuelle dans le cadre des législations nationales très différentes en matière de police 334
1. Les systèmes de police centralisés 335
a) Les Etats à police « moniste » 335
b) Les Etats à police « dualiste » 337
2. Les systèmes de police décentralisée 343
a) L'organisation policière des Etats fédéraux 343
b) Les Etats dans lesquels les forces locales de police bénéficient de beaucoup d'indépendance sans pourtant être des Etats à structure constitutionnelle fédérale 346
B. – Les différences de culture policière 349
1. Le problème de la langue 349
2. Les problèmes de la formation et du recrutement 350
§ 2. – *La limitation de la souveraineté nationale* 351
A. – De la souveraineté 351
1. De la souveraineté en général 352
2. La souveraineté nationale et la construction européenne . . 353
a) Les Accords de Schengen 353
b) Le T.U.E. 354
c) Le Traité d'Amsterdam 356
B. – La création d'une police européenne et la souveraineté nationale . 356
1. La mise en place d'une police européenne implique-t-elle un transfert de souveraineté ? 357
2. Comment effectuer juridiquement une telle modification des compétences en matière de police ? 361
a) La prise en compte de l'intégration policière dans les textes . 362
b) Le rééquilibrage institutionnel 369

Conclusion 373

Bibliographie 379

Annexes 421

Table des matières 443

IMPRIMÉ EN BELGIQUE

ETABLISSEMENTS EMILE BRUYLANT, société anonyme, Bruxelles
Prés.-Dir. gén. : JEAN VANDEVELD, av. W. Churchill, 221, 1180 Bruxelles

De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne

Le processus qui mène de la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne passe par trois étapes.

La première est la prise de conscience de la nécessité de coopérer, de mettre en commun ses connaissances et ses moyens. C'est l'instauration d'un espace de liberté, combinée à l'augmentation de la criminalité transfrontalière, qui est à l'origine de cette prise de conscience dans le cadre de l'Union européenne.

La seconde étape du processus est la mise en œuvre de la coopération entre les forces de police nationales. Cette phase est largement entamée au sein de l'Union grâce aux Traités de Maastricht et d'Amsterdam. Les accomplissements dans ces domaines permettent néanmoins de mesurer les limites de la coopération intergouvernementale en matière de police. La police doit, en effet, faire face à un dilemme inhérent à ses missions. Elle doit constamment maintenir l'équilibre entre efficacité et légitimité. Or la coopération policière ne permet pas de trouver cet équilibre car elle ne respecte ni l'impératif d'efficacité ni celui de la légitimité de l'action policière.

L'intégration policière au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire la création d'une police européenne, doit alors être envisagée comme l'étape ultime de ce processus. La création d'un FBI européen permettrait d'assurer l'efficacité et la légitimité de la lutte contre la criminalité transfrontalière en Europe. Néanmoins un certain nombre de conditions devraient alors être réunies au sein de l'Union européenne, comme l'existence d'un droit pénal européen et d'un contrôle juridictionnel adéquat. La concrétisation d'un tel dessein reste un défi. Il doit néanmoins être surmonté car la liberté et la sécurité du citoyen européen sont en cause.

Docteur en droit public, Constance Chevallier-Govers est actuellement Maître de conférences à la Faculté de Droit de Paris St. Maur de l'Université Paris – Val de Marne.

ISBN : 2-8027-1226-8

9 782802 712268