LA COOPÉRATION POLICIÈRE TRANSFRONTALIÈRE

Thierry CHAMARD

Chef d'escadron de la Gendarmerie nationale

Dans « la guerre de Troie n'aura pas lieu », Giraudoux prête cette parole à Hector : « le droit est la plus belle école de l'imagination, le poète prend moins de liberté avec la nature que le juriste avec la réalité »[1]. La coopération policière transfrontalière permet à la fois de confirmer et d'infirmer l'aphorisme de l'auteur ; droit en perpétuelle évolution, œuvre d'imagination, les questions qui se posent au rédacteur de l'acte sont souvent « que faire ?», voire « jusqu'où puis-je aller ?». Cependant, cette matière ne se veut pas en dehors de la réalité, elle a plutôt tendance à s'y enraciner dans la mesure où ce droit est avant tout le fait de praticiens, soucieux de gagner en plus-value opérationnelle.

La coopération policière actuelle a été imaginée pour compenser la suppression des contrôles aux frontières intérieures ; elle constitue à ce titre un encadrement du principe de libre circulation des personnes et des biens.

C'est dans ce cadre qu'ont été élaborés les articles 39 à 46 de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990.

La coopération policière recouvre en particulier : l'assistance aux fins de prévention et de recherche de faits punissables (article 39 de la Convention de Schengen ; le droit d'observation transfrontalière permettant la poursuite d'une surveillance ou d'une filature dans un autre pays Schengen (article 40) ; le droit de poursuite transfrontalière qui évite qu'un individu auteur d'une infraction flagrante ne doive son immunité au fait de passer une frontière qui n'est désormais plus contrôlée (article 41) ; enfin la communication d'informations importantes pour la répression ou la prévention d'infractions ou de menaces pour l'ordre et la sécurité publique (article 46).

En France, la coopération policière est le fruit d'un lent processus qui voit des contacts personnels se nouer et des responsables se parler. Ces initiatives ont permis l'amorce d'échanges d'informations voire de services communs. Ainsi dès les années 50, la compagnie de gendarmerie de Wissembourg et son homologue du Bade-Wurtemberg ont disposé chacune d'un poste radio pour écouter les communications échangées ; de même, dès les années 80 la compagnie de

[1] Giraudoux J., *La guerre de Troie n'aura pas lieu*, Paris, 1991, Livre de Poche

Maubeuge prenait l'habitude de faire des contrôles coordonnés avec ses homologues de la gendarmerie belge, 49 routes permettant le passage de la frontière.[2]

Droit initié par les spécialistes et les praticiens, le droit de la coopération policière constitue-il pour autant une sphère autonome dominée par une sorte de « policemen club »[3] échappant à tout contrôle et seulement soumis à des impératifs opérationnels ? N'est-ce pas un droit dérogatoire à la construction européenne fait d'accords bilatéraux, porteur de coopérations renforcées et facteur d'hétérogénéité ? En fait, ce droit demeure en permanence encadré par les juristes et les instances de contrôle. C'est en outre un droit concourant à la construction d'une Europe de la sécurité où le bilatéral œuvre au profit du multilatéral.

La coopération policière transfrontalière répond à une logique (I), mais sa cohérence demeure perfectible (II).

I. La logique de la coopération policière transfrontalière

La coopération policière transfrontalière européenne recouvre les accords binationaux instaurés entre États très souvent sous l'égide de la Convention de Schengen (A), ainsi que celle relative à la gestion sécuritaire de certains ouvrages d'art binationaux (B).

A. La coopération policière transfrontalière dans l'espace européen ou l'espace Schengen

Il y a lieu de différencier les accords dits de première génération (1) et le cas de l'accord franco-suisse (2).

1. Les accords de coopération transfrontalière de première génération

L'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) instaurant la libre circulation des personnes aux frontières communes prévoit des mécanismes de renforcement de la coopération policière et douanière. En particulier, les articles 39 § 4 et 39 § 5 disposent, d'une part, que dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les ministres compétents des Parties contractantes et d'autre part, que des accords bilatéraux plus complets peuvent être signés entre Parties contractantes ayant une frontière commune. Ces accords sont généralement rédigés de façon similaire : ils prévoient la mise en place d'un ou plusieurs Centre de coopération policière et douanière (CCPD) ainsi que la mise en œuvre d'une coopération directe dans la zone frontalière. Si la mise en place des CCPD allait se faire relativement rapidement, les interrogations quant à la portée de la coopération directe rendrait cette dernière plus laborieuse et ce, malgré la mise en œuvre des patrouilles mixtes.

---

[2] Témoignage oral recueilli auprès du Lieutenant-colonel (ER) Gérard J. en juin 2013.

[3] Aden H., « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : un système spécifique de "multilevel governance" », *in Culture et conflits*, n° 48, Hiver 2002.

À proximité des frontières, les CCPD[4] sont à la disposition de l'ensemble des services chargés des missions de police et de douane et permettent, en complément des mécanismes de coopération directe entre unités correspondantes de part et d'autre de la frontière, une collaboration plus étroite et une concertation quotidienne entre les administrations concernées des États signataires. Les CCPD ont une organisation assez originale. Chaque partie est sous la responsabilité d'un coordonnateur national chargé de l'organisation du travail et du fonctionnement de ses différents détachements (en France : police gendarmerie, douane). Dans chaque CCPD, les agents des différentes administrations sont regroupés en détachements avec à leur tête un chef de détachement. Les personnels travaillent en équipes composées d'agents des administrations représentées en collaboration étroite avec leur partenaire de l'autre Partie. Ils se prêtent mutuelle assistance.

Ces CCPD ont des missions de coordination, de renseignements et peuvent constituer un état-major de crise bi ou multinational. En effet, les CCPD peuvent aider à la coordination d'opérations de contrôle entre les différents services en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière, de conseil et de soutien dans les cas d'observation et de poursuite transfrontalière (articles 40 et 41 de la CAAS).

Pour sa part la fonction renseignement, prépondérante, recouvre notamment l'identification des détenteurs et le contrôle des conducteurs de véhicules routiers, des embarcations et des aéronefs, les demandes concernant les permis de conduire, de navigation et les autres titres analogues, les recherches d'adresses et de résidences, l'identification des titulaires de lignes téléphoniques, l'établissement de l'identité des personnes, les informations sur la traçabilité des véhicules, des armes, des informations provenant d'investigations policières ou douanières de documents ou de fichiers informatisés dans la mesure où leur communication est autorisée par le droit interne. Les CCPD peuvent communiquer de façon spontanée conformément à l'article 46 de la CAAS, toute information potentiellement importante permettant la répression d'infractions futures ou la prévention de troubles à l'ordre et /ou à la sécurité publics.

Enfin lors d'événements importants dans la zone frontalière le CCPD peut se transformer en centre de gestion de crise, c'est à dire en une sorte d'état major binational : les missions peuvent être liées à des recherches dans la zone frontalière, ou encore à la mise en œuvre d'un dispositif transfrontalier de gestion de l'ordre public...

Si la mise en place d'un CCPD ne pose pas de problèmes, l'élaboration d'une coopération directe s'avère beaucoup plus ardue. Peu de dispositions dans les différents accords définissaient une esquisse de coopération directe entre forces de police. Le premier volet de ces dispositions prévoit conformément à l'article 47 de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) la possibilité de détacher des officiers de liaison auprès des différentes forces de sécurité[5]. Le second volet

[4] Les CCPD sont au nombre de dix, un au Luxembourg, un à Tournai (Belgique), un à Khel (Allemagne), deux avec l'Italie (Modane et Vintimille) et quatre avec l'Espagne (Hendaye, Melles-Pont du Roy, Canfranc-Somport, Le Perthus-La Jonquera).

[5] C'est ce que fera la légion puis région Alsace à Bâle en Suisse alémanique.

précise la possibilité d'échange d'informations, de données statistiques, la préparation d'exercices communs et l'organisation de patrouilles mixtes.

Cette dernière disposition a connu un certain succès, offrant une véritable illustration de la coopération transfrontalière avec des agents des deux États différents patrouillant ensemble, le message véhiculé apparaissant ainsi extrêmement intéressant. Certains États objectèrent toutefois que prévoir l'organisation de patrouilles n'impliquait pas leur réalisation. Pour pallier cette carence réelle ou supposée furent élaborés des accords sous forme d'échange de lettres complétant les accords de coopération transfrontalière[6].

Les patrouilles ont lieu dans la zone frontalière et les agents de l'État sur le territoire duquel se déroule la patrouille peuvent procéder à des contrôles et à des interpellations. Les agents de l'autre État ne participent à la patrouille qu'en qualité d'observateurs[7], revêtus de leur uniforme national réglementaire. Ils portent leur arme individuelle de service dont il ne pourra être fait usage qu'en cas de légitime défense. Si l'impact en termes d'image de ces patrouilles a été spectaculaire, il convient de ne pas se limiter à une politique d'annonces mais de réalisations concrètes de services communs notamment en matière de sécurité routière, de participation à des services d'ordre lors de grands événements, d'exercices communs ou de recherches/secours communs lors d'accidents ou de disparitions inquiétantes.

2. *Les prémices d'accords bilatéraux hors Schengen : l'exemple Suisse*

Le cas Suisse apparaît particulièrement intéressant car il préfigure les accords futurs accords bilatéraux hors de l'espace Schengen. Attachée à sa neutralité, méfiant envers l'intégration européenne, la Confédération Helvétique n'est pas isolée pour autant, menant une politique de coopération policière renforcée avec ses voisins, le Conseil fédéral suisse a signé avec le gouvernement de la République française un accord relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (comprenant une déclaration), le 11 mai 1998 à Berne (dit Traité de Berne), qui outre un accord de coopération policière et douanière classique est aussi une véritable « convention de Schengen sans Schengen ». Cet accord présenté comme un accord classique de coopération policière et douanière est rédigé de façon bien plus complète et précise. Outre la mise en œuvre d'un CCPD et de la coopération directe, l'accord de Berne prévoit et définit les conditions de mise en œuvre de l'observation et de poursuite transfrontalière et ce en utilisant les mêmes termes que la CAAS.

---

[6] Cf, Accord sous forme d'échange de lettres du 01/07/2002 complétant l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relatif à la coopération en matière policière et douanière du 3 octobre 1997 ; Accord sous forme d'échange de lettres complétant l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération en matière policière du 5 mars 2001 ; Accord sous forme d'échange de lettres complétant l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière signé à Blois le 7 juillet 1998.

[7] Ils sont à même toutefois de traduire ou d'expliquer les différences de législation.

Certes ambitieuse, cette coopération apparaît toutefois timide par rapport à celle qui a été nouée avec l'Allemagne dans le cadre de l'accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire, signé le 27 avril 1999 à Berne. Véritable accord bilatéral de coopération transfrontalière, ce texte associe aussi bien les services de police de la zone frontalière que les instances centrales (Bundeskriminalamt et Office fédéral de la police et la police fédérale). L'accord germano-suisse permet avec ses articles 17 à 22 de mettre en œuvre dans les deux pays des missions d'infiltration et de livraison surveillée et de détacher des personnels pouvant exercer des missions autonomes de police.

L'évolution de la coopération franco-helvétique a connu par la suite un nouveau développement avec l'accord de Paris du 9 octobre 2007 anticipant l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen[8]. Cet accord réaffirme les anciennes dispositions de l'accord de Berne et de l'échange de lettres (intégration des patrouilles mixtes) et contient d'autre part de nouvelles dispositions au sein du titre III « Modalités particulières de coopération judiciaire, policière et douanière ». Outre l'escorte armée de personnalités sensibles et le droit de transiter par le territoire, est reconnue la possibilité de recourir à une assistance de l'État voisin dans le cas d'événements de grande envergure, de catastrophes, d'accidents graves ou de manifestations de masse (article 16). Ces moyens peuvent être également aériens et fluviaux (article 17). Le recours à l'assistance dans le cadre du maintien de l'ordre par le déploiement d'unités spécialisées[9][10] induit une forte confiance réciproque dans la gestion de l'ordre public, la technicité française dans ce domaine est à même à la fois de générer une doctrine commune du maintien de l'ordre et de soutenir des gouvernements ne possédant que peu d'expérience dans ce savoir-faire.

B. La coopération policière transfrontalière au sein des ouvrages d'art

La coopération policière transfrontalière connaît une déclinaison originale dans le cadre des ouvrages d'art et notamment des tunnels transfrontaliers. Cette originalité découle de la possibilité reconnue à des agents étrangers de procéder à des missions autonomes de police ainsi qu'à des interceptions de véhicules voire des arrestations. Cependant ces actes de par leur spécificité et leur nature (sécurité routière, contrôle de l'immigration) peuvent difficilement apparaître comme une exception à la position française telle qu'énoncée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991[11].

---

[8] Décidée en 2005 par référendum, elle entre en vigueur le 12 décembre 2008, la Suisse ayant dû rendre ses fichiers compatibles avec le Système d'Information Schengen.

[9] Cela avait déjà été le cas lors des manifestations qui s'étaient déroulées en marge du sommet du G 8 à Évian entre le 1er et le 3 juin 2003.

[10] Cette évolution trouvait son origine dans le traité de Prüm, qui initiait un projet ambitieux de développement de la coopération transfrontalière et de l'échange de renseignements notamment les données ADN et les données dactyloscopiques. Les articles 24, 25, 26, et 27 (autres formes de coopération permettent de mettre en œuvre des services communs pour préserver et maintenir l'ordre et la sécurité publics, en pouvant intervenir d'initiative de l'autre côté de la frontière (article 25) et en se renforçant notamment lors d'événements de grande envergure ou de manifestations de masse.

[11] Voir *infra*.

Ces tunnels, routiers ou frontaliers, ont un statut défini par un accord international qui prévoit les modalités pratiques d'exercice des contrôles de police et de la sécurité. Du fait de la particularité des lieux, il est difficile d'imaginer un arrêt du train ou de stopper un véhicule en plein milieu du tunnel, aussi ces accords définissent-ils une « zone de contrôle ». Cette notion recoupe le tunnel et ses annexes et la partie du territoire de séjour, déterminée d'un commun accord entre les deux gouvernements, à l'intérieur de laquelle les agents de l'État limitrophe sont habilités à effectuer les contrôles ; tandis que la « zone réservée » désigne la partie de la liaison fixe située dans chacun des deux États faisant l'objet de mesures de protection spéciale pour des motifs de sûreté.

Dans la zone de contrôle, le service peut être assuré par des patrouilles mixtes ou nationales. Ainsi, dans le tunnel du Mont-blanc, la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relative au tunnel sous le Mont-Blanc signé à Lucques le 24 novembre 2006 prévoit que lors de patrouilles mixtes, chaque État autorise les agents de l'État limitrophe à intercepter et à verbaliser, dans la partie de la zone de contrôle située sur son territoire alors même que les contrevenants ont commis une infraction dans la partie de la zone de contrôle située sur le territoire de l'autre État. Les patrouilles nationales peuvent intercepter et verbaliser des contrevenants dans la partie de la zone de contrôle située sur leur territoire. De même dans le protocole entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle, concernant la liaison fixe transmanche, signé à Sangatte le 25 novembre 1991 (dit protocole de Sangatte) régissant la sécurité dans la liaison transmanche l'article 10 prévoit un droit d'arrestations ou d'interpellations par des agents de l'État limitrophe dans la zone de contrôle située dans l'État de séjour de personnes en application des lois et règlements de l'État limitrophe.

Dans tous les cas les agents agissent en uniforme ou en portant un signe distinctif, l'usage des armes étant limité à la légitime défense.

Cette coopération pour ambitieuse qu'elle puisse paraître demeure toutefois lacunaire, incomplète et a besoin de gagner en cohérence.

II. La nécessité d'une mise en œuvre d'une coopération policière transfrontalière cohérente

Cette recherche de cohérence passe par la constatation de ses limites (A) ainsi que par une réflexion sur son devenir (B).

A. Les limites internes et externes à la coopération policière transfrontalière

Les limites de la coopération peuvent être d'ordre juridique (1), mais aussi opérationnel (2)

1. Les limites juridiques de la coopération policière transfrontalière

Ces limites se retrouvent à la fois dans les termes des accords bilatéraux (a), mais aussi dans les différentes options prises dans le cadre de la Convention d'application de l'accord de Schengen et notamment dans ses articles 40 et 41 (b).

a. Les hésitations des États traduites par les traités

Dans le cadre de ces accords transfrontaliers se retrouvent des lignes de tensions internes. La reconnaissance de la zone frontalière ou l'acceptation de ne plus se lier seulement par une coopération bilatérale centralisée, permettent de déduire la « culture » ou la tradition plus ou moins décentralisée des États.

Ainsi, dans le cadre de l'accord franco-allemand de Mondorf signé le 9 octobre 1997 le caractère fédéral est particulièrement accepté et assumé : ce texte consacre en effet la compétence des forces des différents Lander (Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre) ainsi que des Landeskriminalamter.

Dans le cadre de l'accord franco-espagnol – dit accord de Blois – l'État espagnol semble se trouver partagé entre la nécessité d'engager une coopération transfrontalière sans désengagement vis à vis des régions. Le traité de Blois contribue à repositionner l'État central face aux régions : les seules unités aptes à la coopération sont la Guardia civil, le Cuerpo Nacional de Policia et la douane ; en revanche, les forces de police locales sont purement et simplement écartées de l'accord, que ce soit « l'Ertzaintza » du Pays Basque ou les « Mossos d'Escuadra » de la Catalogne[12]. Le traité de Blois apparaît ainsi comme un souci d'équilibre entre l'État central et des régions ayant acquis une très large autonomie. Enfin, le traité de Blois, pour éviter purement et simplement toute référence à des régions, ne définit pas la zone frontalière dans le corps du Traité ; il se borne à désigner des unités compétentes pour exercer la coopération directe dans les annexes. Cette aptitude à la coopération directe sera étendue à un nombre croissant d'unités dans le cadre de l'accord sous forme d'échanges de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume d'Espagne modifiant l'annexe du traité du 7 juillet 1998 entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signées les 26 novembre et 30 décembre 2002

b. Une illustration des difficultés juridiques : les articles 40 et 41 de la Convention d'application de l'accord de Schengen

C'est sans doute dans les domaines des articles 40 et 41 de la CAAS que se sont manifestées en France les plus grandes tensions entre efficacité opérationnelle et respect des principes juridiques. En effet si l'interprétation française de la CAAS permet une observation assez libérale, elle n'autorise par ailleurs qu'une poursuite sans interpellation,

[12] Les « mossos d'escuadra » n'ont pu intégrer le CCPD du Perthus qu'en 2006.

L'article 40 de la CAAS dispose 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 judiciaire présentée au préalable... ».

Au-delà du libellé du texte, il est possible de s'interroger sur les modalités de l'observation, notamment sur la possibilité d'utiliser des vecteurs aériens de surveillance. En effet, la liberté de circulation garantie dans l'espace Schengen inclut le trafic aérien, mais ne s'applique pas aux aéronefs d'État. Les autorisations diplomatiques de survol en dehors du territoire national par un appareil militaire français sont définies annuellement dans un « catalogue de survol international[13] ». L'Italie, la Belgique et le Luxembourg prévoient dans les autorisations données des « Missions des aéronefs de la gendarmerie dans le cadre de la coopération policière transfrontalière[14] » ; l'Allemagne prévoit une procédure simplifiée par dépôt d'un plan de vol pour les aéronefs d'État des services de douane et de police, quant à la Suisse, depuis l'accord de Paris, il est possible de considérer l'autorisation comme permanente.

L'article 41 § 2 de la CAAS prévoit deux modalités possibles dites « option A » et « option B ».

La première dispose : « les agents ne disposent pas du droit d'interpellation », tandis que la seconde prévoit « si aucune demande d'interrompre la poursuite n'est formulée et que les autorités localement compétentes ne peuvent intervenir assez rapidement, les agents poursuivants pourront interpeller la personne poursuivie, jusqu'à ce que les agents de la Partie contractante sur le territoire de laquelle la poursuite a lieu, qui devront être informés sans délai, puissent établir son identité ou procéder à son arrestation ».

Les différents services de sécurité étaient intéressés par « l'option B », le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de l'article 41[15] : « considérant que les agents poursuivants ne disposent en aucun cas du droit d'interpellation ; que l'entrée dans les domiciles et les lieux non accessibles au public leur est interdite ;

Considérant qu'en raison des modalités de son exercice, la procédure de poursuite transfrontalière ne procède pas à un transfert de souveraineté [16]». Avec le

[13] Dit « catalogue jaune », le « catalogue vert » précise les autorisations de survol de l'espace aérien français par des aéronefs étrangers (autorisations établies par pays).

[14] D'autres missions comme les opérations de secours sont également autorisées.

[15] Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991 Loi autorisant l'approbation sur la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle de la frontière commune.

[16] Le Conseil constitutionnel rappelait que : « le paragraphe 9 de l'article 41 autorise chaque Partie contractante, au moment de la signature de la convention, à faire une déclaration dans laquelle elle définit, sur la base des paragraphes 2, 3 et 4, les modalités d'exercice de la poursuite sur son territoire pour chacune des Parties contractantes avec laquelle elle a une frontière commune ; que la déclaration faite par le gouvernement de la République française sur ce dernier fondement est un élément qui doit être pris en compte pour l'appréciation de la conformité à la Constitution de l'article 41 ».

Royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne la poursuite est exercée sans limitation dans l'espace et dans le temps. Avec le Royaume d'Espagne, le Grand-Duché du Luxembourg et la République italienne la poursuite est limitée à un rayon de 10 kilomètres. Dans tous les cas les agents ne disposent pas du droit d'interpellation, sauf l'Allemagne qui l'accepte sans exigence de réciprocité[17].

En revanche, si les agents étrangers constatent un crime ou un délit flagrant puni d'une peine de prison, commis sur le territoire français, ils peuvent comme toute personne selon les termes de l'article 73 du Code de procédure pénal, appréhender son auteur pour le conduire sans délai devant l'officier de police judiciaire le plus proche.

L'autre difficulté de la poursuite tient à une de ses modalités : « la poursuite se fait seulement par les frontières terrestres ». La notion de frontière terrestre renvoie à la notion de territoire et à ses deux prolongements verticaux que sont le sous-sol et l'espace aérien. Si le premier ne pose que peu de problèmes, il n'en va pas de même du second, considérant notamment la possibilité de l'usage de l'hélicoptère dans le cadre d'une poursuite transfrontalière qui reste envisageable si un accord bilatéral le prévoit. Actuellement seul l'accord entre le gouvernement de la République française et le conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière signé à Paris le 9 octobre 2007 le prévoit dans son article 13 § 7 c) : « lors des poursuites transfrontalières régies par le présent accord, l'utilisation de moyens aériens et fluviaux est admis, conformément au droit de chacune des Parties, un arrangement technique en précise les modalités ».

2. Les limites organisationnelles et opérationnelles

La répartition du renseignement entre instances décentralisées (CCPD) et instances centrales, la Section centrale de coopération policière (SCCOPOL) constitue une première problématique (a), les autres sont liées à l'identité particulière de l'Europe (b)

a. La répartition du renseignement en coopération policière transfrontaliers entre instances centrales et instances décentralisées : CCPD et SCCOPOL

Le succès des CCPD s'est heurté à des obstacles d'ordre organisationnel et opérationnel liés à l'imprécision des termes des différents accords.

La première difficulté est liée aux termes mêmes des traités régissant l'emploi des CCPD. L'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (comportant une déclaration), signé à Mondorf-les-Bains le 9 octobre 1997 (dit accord de Mondorf) définit une zone frontalière dans son article 1, la coopération

[17] Cour de Cassation chambre criminelle du 9 juillet 2003 ; 03-82.239.

dans les centres communs étant prévue dans les articles 4 à 8. La rédaction était sensiblement différente dans l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière signé à Chambéry le 3 octobre 1997 (dit accord de Chambéry) et le traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998 (dit traité de Blois). L'accord franco-italien établit une différence entre la coopération au sein des CCPD (Titre II, articles 4 à 9) et la coopération directe en zone frontalière (Titre III, articles 10 à 14) ; le traité franco-espagnol renvoie l'action des CCPD et la coopération directe entre unités correspondantes compétentes dans la zone frontalière précisées en annexe[18]. Au-delà de cette possible imprécision des termes, l'intention des rédacteurs français de ces accords était de permettre la saisine des CCPD à toute unité compétente sur le territoire national.

La seconde raison était directement liée au succès des CCPD, structures souples et réactives, capables de traiter 95 % des demandes en moins de quatre heures. Cette aptitude a généré un accroissement des demandes pour parvenir à 100 000 par an[19]. Or, une interprétation trop restrictive de ces différents accords aurait entraîné le recours systématique au bureau Sirène de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) qui n'aurait pu faire face à un tel accroissement de la demande[20]. La difficulté fut levée en 2006 par une Instruction complémentaire signée par les directeurs de la Gendarmerie Nationale, de la Police Nationale et de la Douane. Ce texte, interprétation de la position française,[21] prévoyait que la saisine d'un CCPD ne serait astreinte à aucune condition de forme et pourrait être faite par tout OPJ ou APJ servant dans toute unité localisée en n'importe quel point du territoire national. Le recours aux instances centrales redevient impératif dans le cadre d'une affaire liée à la criminalité organisée ou au terrorisme. Dans ces conditions, l'enquêteur, voire le CCPD, saisira la section centrale de coopération policière (SCCOPOL), la direction nationale de l'antiterrorisme, ou les offices centraux compétents. La distinction retenue est donc qualitative et non pas géographique.

L'évolution vers une autonomie accrue des CCPD n'est toutefois pas achevée. De plus en plus les CCPD ont tendance à s'organiser « en réseau » permettant des réponses rapides sur des identifications encore plus lointaines. Cette pratique théoriquement prohibée est toutefois possible dans des cas d'urgence, dans ce cas la plate-forme commune (SCCOPOL) est informée sans délai. Ainsi, l'identification d'une personne de nationalité slovène, par exemple, pourra être faite

[18] Annexes elles même précisées par le décret n° 2003-1001 du 15 octobre 2003 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le Royaume d'Espagne modifiant l'annexe du traité du 7 juillet 1998 entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998.

[19] Actuellement les interrogations sont de l'ordre de 200 000/an.

[20] Disposant d'un effectif de 25 agents le bureau « Sirène » peut mettre en œuvre 6 à 7 agents de jour et 1 ou 2 de nuit.

[21] Instruction ayant fait l'objet d'une note expresse de la direction générale de la gendarmerie nationale du 27 février 2007.

en France par une interrogation du CCPD franco-italien qui se tournera vers son homologue italo-slovène de Gorizia. Ainsi comme pour d'autres matières c'est une réflexion globale sur le recours à des organisations hiérarchisées ou en réseau qui doit être menée.

b. Les limites de l'exercice :

La première difficulté provient du caractère encore mal connu de la coopération policière (sauf dans les zones transfrontalières), alors que les CCPD peuvent être saisis par toutes les unités de France, une part encore prépondérante des saisines des CCPD provient de la zone frontalière. La conscience de l'intérêt de la coopération policière apparaît extrêmement variable. En outre, en zone frontalière la formation et la compétence linguistique des personnels demeurent inégale. De façon générale les unités ont tendance à manquer de personnels pouvant s'exprimer utilement et dans un langage relativement technique avec leurs homologues ; en outre la maîtrise de certaines langues régionales est extrêmement limitée[22].

B. L'avenir de la coopération policière transfrontalière européenne

Droit en perpétuelle évolution, le droit de la coopération policière ne saurait se désintéresser de deux secteurs en grande partie ignoré : le domaine fluvial et le droit de la mer.

a. L'axe Rhin - canal du Main - Danube

Un des aspects intéressants de la coopération policière transfrontalière concerne les voies fluviales. La plus représentative, l'axe constitué par le Rhin, le canal du Main et le Danube, constitue un corridor de passage entre la Mer Noire et la Mer du Nord entre Rotterdam et Constantia. La coopération policière entre pays riverains apparaît donc particulièrement nécessaire. La convention de Mannheim pour le Rhin et la convention de Belgrade pour le Danube garantissent la liberté de navigation sur ces axes ainsi que la liberté de transit avec des formalités douanières limitées.

Tout en respectant ces dispositions libérales, les États riverains doivent toutefois continuer d'exercer leurs missions de police pour garantir la sécurité de la navigation et réprimer les trafics illicites. La coopération franco-allemande apparaît à ce titre exemplaire. Grâce à l'accord entre le Gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin, signé à Vittel le 10 novembre 2000 les autorités de police fluviale des deux pays ont la possibilité d'intervenir sur toute la largeur du secteur franco-allemand du Rhin et ce, alors que la frontière physique est déterminée par l'axe du thalweg au milieu du fleuve. Cette coopération s'est trouvée renforcée, grâce à un arrangement administratif, par la création d'une compagnie fluviale binationale du Rhin composée de la compagnie de gendarmerie fluviale du Rhin et

[22] La maîtrise du catalan ou du basque dans le cadre des relations avec les « *mossos d'escuadra* » et de l'ertxainxa » constitue un plus indéniable.

des unités de la wasserschutzpolizei de Khel et Breisach. Cette coopération bilatérale n'empêche pas une coopération dans un cadre élargi aux États disposant de fleuves internationaux. Le réseau « Aquapol » remplit cette fonction et permet un échange de renseignements sur les navires dans le cadre de la base de données « Ibisweb ». L'évolution de la coopération pourrait passer par des échanges de fichiers y compris nominatifs, par des permanences 24h/24 et 7jours/7 et par une gestion intégrée de cet axe majeur européen (Rhin-canal du Main-Danube) grâce à une coopération multilatérale regroupant tous les États riverains.

b. Du droit national au droit international : l'espace européen absent des voies maritimes

Le droit de la mer constitue un autre domaine potentiel de coopération transfrontalière ; toutefois le domaine maritime a la particularité de passer du droit national au droit international dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 dite Convention de Montego Bay.

En ce sens, le droit de visite en haute mer (article 110) se limite aux cas de trafic d'esclaves ou de piraterie ; quant au droit de poursuite, il est permis à partir des eaux territoriales si un navire a contrevenu aux lois et règlements de cet État (article 111). En revanche, la poursuite doit cesser dès que le navire se trouve dans les eaux territoriales d'un autre État. La difficulté à organiser des patrouilles mixtes ne plaide pas pour le recours à de telles procédures ; cependant, cela semble possible dans une zone limitée dite de coopération, constituée des eaux territoriales des deux États et dans une profondeur préalablement définie, de permettre l'exercice du droit de poursuite[23].

Cette dimension est progressivement prise en compte dans le cadre du système européen de surveillance des frontières extérieures (EUROSUR) ; ce programme vise à combattre la délinquance transfrontalière en mer, à réduire l'immigration illégale visant à rentrer au sein de l'Union européenne mais aussi, à réduire le nombre de décès d'immigrants illégaux en optimisant encore le sauvetage en mer. Pour mettre en œuvre ce projet, le programme PERSEUS[24] a été mis en place. Pour augmenter les capacités des États membres, cette initiative tente de déterminer un système cible de surveillance des frontières maritimes de l'Europe (Mer Noire et Mer Méditerranée). La surveillance alors mutualisée et optimisée, il ne restera alors plus que le domaine de l'intervention en mer à autoriser et à codifier...

La coopération policière transfrontalière apparaît par conséquent porteuse d'innovation permanente susceptible de concourir à la constitution d'une Europe de la sécurité, voire de la défense. Le premier acte de cette création est l'habitude prise de nouer des contacts et de travailler ensemble. Dans le cadre d'un événement important en zone frontalière, la force de sécurité du pays limitrophe est envisagée

[23] Cf Article 4 du traité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement d'Australie relatif à la coopération dans les zones maritimes adjacentes aux terres australes et antarctiques française (TAAF) à l'île Heard et aux îles Mac Donald signé à Canberra le 23 novembre 2003

[24] Protection of EuRopean borders and SEas through the intelligent Use of Surveillance

comme un partenaire, un acteur à part entière de la manœuvre et non comme une contrainte supplémentaire à gérer. Par la mise en œuvre des CCPD, les Européens ont su limiter les inconvénients inhérents à la diversité linguistique européenne. Enfin, la gestion du maintien de l'ordre par des forces de différentes provenances plaide pour la définition d'une doctrine commune en matière de préservation et/ou de restauration en matière d'ordre public[25]. Cela contribue à la mise en place d'une zone de sécurité commune. Dans la logique des pratiques éprouvées sur le terrain de la coopération transfrontalière et grâce aux synergies développées, des unités investies de missions militaires particulières, dans le cadre de la reconstruction de la paix ou de la formation de forces de sécurité locales peuvent apporter une contribution intéressante. Enfin la coopération policière transfrontalière ne doit pas se limiter à l'aire européenne, la France peut développer des coopérations locales et/ou régionales grâce à son outre-mer. Après avoir participé à la construction d'un espace de sécurité européen, elle pourra aussi contribuer à la stabilisation d'un monde chaque jour plus intégré et globalisé.

[25] Les efforts constants du Centre national d'entraînement des forces de la gendarmerie (Saint-Astier) procèdent de cette logique.