



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

BANQUE DES MÉMOIRES

**Master de droit public Sécurité et Défense
Dirigé par Monsieur le Professeur Olivier Gohin
2018**

***Les agences françaises
de coopération policière internationale***

Erwan Le Roch

Sous la direction de Monsieur le Professeur Olivier Renaudie

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS – PARIS II

Droit – Économie – Science sociales

Année universitaire 2017-18

Master 2 Sécurité et défense

LES AGENCES FRANÇAISES DE COOPÉRATION POLICIÈRE INTERNATIONALE

Mémoire préparé sous la direction
de M. le Professeur Olivier RENAUDIE

Présenté et soutenu publiquement
pour l'obtention du Master 2 Sécurité et défense – finalité recherche

par

Erwan Le Roch L.L.M. (Berlin)

JURY :

Président : M. le Professeur Olivier RENAUDIE

Assesseur : M. le Professeur Olivier GOHIN

**LES AGENCES FRANÇAISES
DE COOPÉRATION POLICIÈRE
INTERNATIONALE**

Je remercie sincèrement Monsieur le Professeur Olivier Renaudie pour ses conseils, son aide et ses encouragements.

C'est aussi avec une profonde gratitude que j'adresse mes remerciements à toutes les personnes qui ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps pour répondre à mes questions et me faire découvrir leur univers, et sans l'aide desquelles, ce travail ne serait qu'une longue et terne description d'un mystérieux appareil administratif :

Merci donc au Directeur de la Division des relations internationales, M. le Commissaire divisionnaire Jean-Jacques Colombi,

Merci au Sous-directeur de la coopération de sécurité et de gouvernance M. le Contrôleur général Nicolas Declercq et au Sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale le Général Pascal Champion de la Direction de la coopération internationale, ainsi que le Lieutenant-Colonel Thomas Nies,

Merci au coordonnateur du centre de coopération policière et douanière de Kehl, M. le *Polizeiberrat* Dirk Herzenbach,

Enfin, merci à tous les agents des forces de l'ordre qui partagèrent avec moi leurs expériences au service de ces organes de coopération, en regrettant uniquement de ne pouvoir rendre plus justice à vos contributions.

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

- **ASI** : Attaché de sécurité intérieure
- **BCN** : Bureau central national
- **BEPI** : Bureau d'entraide pénale internationale
- **Bureau SIRENE** : Bureau au supplément d'informations requis à l'entrée nationale
- **CAAS** : Convention d'application des accords de Schengen
- **CCPD** : Centre de coopération policière et douanière
- **CeCLAD-M** : Centre de coordination pour la lutte anti-drogue en Méditerranée
- **CEPOL** : Collège européen de police
- **CNIL** : Commission nationale de l'informatique et des libertés
- **CPP** : Code de procédure pénale
- **DCI** : Direction de la coopération internationale
- **DCPJ** : Direction centrale de la police judiciaire
- **DCPAF** : Direction centrale de la police aux frontières
- **DDHC** : Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
- **DEA** : *Drug enforcement agency*
- **DGSI** : Direction générale de la sécurité intérieure
- **DRI** : Division des relations internationales
- **EMPACT** : *European multidisciplinary platform against criminal threats*
- **ETIAS** : *European travel information and authorisation system*
- **FBI** : *Federal bureau of investigation*
- **FOVES** : Fichier des objets et des véhicules volés
- **FPR** : Fichier des personnes recherchées
- **FSI** : Fonds pour la sécurité intérieure
- **FVV** : Fichier des véhicules volés
- **GRI** : Groupe des relations internationales
- **IPA** : *International Police Association*
- **OCLAESP** : Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé public
- **OCLDI** : Office central de lutte contre la délinquance itinérante
- **ODL** : Officier de liaison
- **OIPC-Interpol** : Organisation internationale de police criminelle Interpol
- **ONU** : Organisation des Nations Unies
- **ONUDC** : Office des nations unies contre la drogue et le crime
- **OPJ** : Officier de police judiciaire
- **OSCE** : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- **PCC** : Point de contact central
- **PNR** : *Passenger name record*
- **RAF** : *Rote Armee Fraktion*
- **SCACEI** : Service chargé des actions de coopération européenne et internationale
- **SCCOPOL** : Section centrale de coopération opérationnelle de police
- **SCTIP** : Service de coopération technique internationale de police
- **SDAT** : Sous-direction anti-terroriste
- **SDLC** : Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité
- **SIE** : Système d'Information Europol
- **SIENA** : *Secure Information Exchange Network Application*
- **SIRENE** : Supplément d'information requis à l'entrée nationale
- **SIS** : Système d'information Schengen
- **SIV** : Système d'immatriculation des véhicules
- **TCE** : Traité de la Communauté européenne
- **TES** : fichier des titres électroniques sécurisés
- **TFUE** : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- **TREVI** : Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale
- **TUE** : Traité sur l'Union européenne
- **UNE** : Unité Nationale Europol

SOMMAIRE

Introduction générale

TITRE PREMIER : UN SYSTÈME COMPLET DE COOPÉRATION

Chapitre premier : Une répartition théoriquement stricte des modes de coopération

Chapitre second : Un rapprochement inévitable des domaines de coopération

TITRE SECOND : UN SYSTÈME COMPLEXE DE COOPÉRATION

Chapitre premier : Les difficultés juridiques de la coopération

Chapitre second : Les difficultés techniques de la coopération

Conclusion générale

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *C'est un petit incident, pas grand-chose. Ils sont allés sur le territoire de la France parce qu'ils n'ont pas vu où était exactement la ligne de la frontière* » déclarait le Ministre de l'Intérieur belge sur RTBF¹, tentant d'apaiser les tensions croissantes entre la France et la Belgique. En effet, le 20 septembre 2016, deux policiers flamants reçurent l'ordre de ramener treize immigrés à la frontière française mais, ce faisant, la traversèrent par erreur. Constatant cela, la Police nationale française arrêta leurs collègues belges pour “aide à l’immigration illégale” et les auditionna quatre heures, sans interprète. Cet incident entama sérieusement la confiance entre les deux forces de police, les Belges ayant même déposé un préavis de grève, reprochant aux Français « *une procédure poussée à son extrême.* »², tandis que ces derniers critiquaient cette reconduite systématique des immigrants en France. Tempête dans un verre d'eau ou manifestation de problèmes plus profonds, cette affaire n'en est pas moins une bonne illustration des difficultés que pose la coopération policière : dans un espace où les frontières sont invisibles et les défis communs, les polices ne semblent guère toujours agir en conformité avec ces nouvelles données. Or, ce cas révèle un manque de communication et de confiance manifeste, éléments essentiels à une bonne coopération.

D'après le dictionnaire de l'Académie française, la coopération consiste à prendre part à une œuvre commune³. C'est donc beaucoup plus qu'une simple collaboration qui renvoie à un travail effectué par une ou plusieurs personnes dans le cadre d'une œuvre commune, impliquant juste une relation d'ouvrage à maître d'œuvre ; en coopérant, on s'approprie personnellement l'objet concerné, on *y prend part*. Or, c'est exactement cet esprit que les textes, en particulier européens, veulent encourager, comme l'illustre l'article 3 §2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) : « *L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.* ». En parallèle de cette première vision très idéaliste, Valéry Gaudin et Emmanuel Roux concrétisèrent cette notion de coopération en l'inscrivant dans le cadre policier : « *La coopération policière internationale peut donc être entendue comme*

¹ Agence France Presse, *Policiers belges en France: la Belgique dément la convocation de son ambassadeur à Paris*, rapporté par *Le Point*, le 22 septembre 2016, consulté le 20 mars 2018, www.lepoint.fr/societe/policiers-belges-en-france-la-belgique-dement-la-convocation-de-son-ambassadeur-a-paris-22-09-2016-2070589_23.php.

² RTBF, *Policiers belges interrogés en France: colère et préavis de grève*, du 22 septembre 2016, consulté le 20 mars 2018, www.rtf.be/info/belgique/detail_policiers-belges-interrogés-en-france-colere-et-preavis-de-greve?id=9411066.

³ Dictionnaire de l'Académie française, 9e édition, entrées “coopération” et “coopérer”.

l'ensemble des mesures d'ordre préventif et répressif négociées et mises en œuvre conjointement par les services de police (ou de gendarmerie) de plusieurs États, dans le but de lutter plus efficacement contre la criminalité »⁴. Ainsi, aussi bien sous sa dimension politique que strictement juridique, le droit est placé au cœur de tout mécanisme de coopération. Néanmoins, s'il en est la clef de voûte, il n'en est pas pour autant le seul élément constitutif, car de nombreux autres facteurs viennent perturber l'architecture textuelle de ces outils, comme les relations interpersonnelles, indispensables au succès de tout organe, car « aucune coopération ne peut se priver d'un soupçon de chaleur individuelle, d'une pincée d'affection personnelle. Où il gèle, rien ne pousse. »⁵

Mais par ces déclarations politiques très ambitieuses et les éventuels fantasmes qu'elles suscitent, c'est principalement les grandes instances européennes qui nous viennent à l'esprit quand il est question de coopération policière, dont l'archétype est Europol. Toutefois, attendu que ce domaine est encore largement soumis à une pratique intergouvernementale, cette vision n'est pas tout à fait juste, dans la mesure où la sécurité reste de la seule responsabilité des États membres⁶. En effet, quand bien même ces derniers peuvent s'obliger à mettre en place certains dispositifs visant, par exemple, à partager des informations, ce sont eux qui vont créer les structures nécessaires en fonction de leurs traditions d'organisation administrative et des moyens qu'ils veulent investir. Ce sont ces organes étatiques qui conditionnent le fonctionnement réel de la coopération policière. Ceux-ci peuvent opérer sur deux logiques différentes : tout d'abord, la coopération a été fondée sur des outils très centralisés, comme en témoignent les expressions de bureau central national (BCN)⁷, de point de contact national⁸ ou d'unité nationale Europol (UNE)⁹. Cette option permet de simplifier les échanges entre pays, de concentrer les informations et d'assurer leur sauvegarde. Mais parallèlement, des agences plus locales et spécialisées de coopération se sont développées, à l'exemple des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés¹⁰ ou encore les centres de coopération

⁴ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, Dalloz, octobre 2010, actualisé en octobre 2017, §4, sur www-dalloz-fr-s.biblioum.u-paris2.fr/documentation/.

⁵ Julius LANGBEHN, *Alles verwandelt sich – nichts stirbt*, in *Gedanken und Gedichte*, édition Gerhard Merian, Stuttgart-Degerloch, 1942, traduit de l'Allemand par l'auteur.

⁶ Art. 4§2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) : « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ». La notion de « sécurité nationale » se comprend de façon extensive, à la faveur des États.

⁷ Statut de l'organisation internationale de police criminelle, Interpol (OIPC-Interpol) de 1956, art. 5 et art. 32.

⁸ Traité de Prüm du 27 mai 2005, art. 6.

⁹ Convention Europol du 26 juillet 1995, art. 4, §2.

¹⁰ Rapport n° 132 (2003-2000), par la Sénatrice Maryse BERGÉ-LAVIGNE, *de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, annexé au procès-verbal de la séance du 7 janvier 2004.*

policrière et douanière¹¹ (CCPD). Ceux-ci proposent des échanges et des traitements des informations très rapides en accord avec les besoins du terrain.

Ces structures nationales sont des agences sous contrôle direct des autorités françaises, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas de personnalité juridique propre. De ce fait, Europol et Interpol, par exemple, ne seront pas en elles-mêmes examinées. Identiquement, les organismes privés de coopération policière, tels que "CIVI Pol Conseil"¹², échappent aussi à cette définition. Néanmoins, ces sociétés ne peuvent être totalement écartées, dans la mesure où elles jouent un rôle essentiel au sein de certaines agences, et seront à ce titre rapidement mentionnées.

Il est également nécessaire de préciser que l'expression de coopération policière doit être comprise de façon large et désigne aussi bien la Gendarmerie nationale que la Police nationale. Il ne sera fait de distinction entre ces deux forces qu'en cas de divergences particulières dans l'exercice de leurs missions. En effet, suite à la loi du 3 août 2009¹³, la Gendarmerie a intégré certaines agences de coopération de la Police nationale¹⁴ tandis que d'autres, communes, furent créées¹⁵. Le service des douanes, de par la spécificité de ses missions, ne sera pas traité.

Ces agences peuvent conduire trois formes différentes de coopération : la coopération technique, qui représente « *l'ensemble des actions bilatérales ou régionales d'échange d'experts en sécurité intérieure, aux fins de développer les capacités et savoir-faire dans ce domaine, mise en œuvre par des États.*¹⁶ » ; la coopération institutionnelle, qui traite « *des relations entretenues au sein de l'Union européenne, d'Interpol ou encore de l'ONU, du Conseil de l'Europe ou de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).*¹⁷ » ; enfin la coopération opérationnelle, qui consiste en une action directe des services d'un pays dans la conduite des opérations de police d'un pays partenaire, sous la forme d'un soutien (informations, coordination...) ou d'une intervention commune (interpellation, filature...), c'est-à-dire les échanges d'informations et de renseignements et les demandes d'assistance.

Cependant, afin de bien comprendre les formes actuelles de ces agences, il est nécessaire de procéder à un bref historique de la coopération policière. Trois évolutions principales

¹¹ Accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matières policière et douanière, créant le CCPD d'Offenburg, déplacé ensuite à Kehl.

¹² CIVI Pol Conseil est une société anonyme détenue à 40% par l'État, dont le Président-Directeur général est le Préfet Pierre Bousquet. civipol.fr.

¹³ LOI n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

¹⁴ Créée en 2004, la Direction des Relations Internationales (DRI) a été intégrée par la Gendarmerie nationale en 2009.

¹⁵ La Direction de la Coopération Internationale (DCI) fut créée le 1er septembre 2010 afin de réunir la Gendarmerie nationale et la Police nationale.

¹⁶ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, op. cit. §8.

¹⁷ Ibid. §21.

peuvent être soulignées : dans un premier temps, l'entraide entre des agents des forces de l'ordre de différentes nationalités pouvait se faire essentiellement sur la base de relations personnelles et de façon plus exceptionnelle, sur la base d'une convention internationale (section 1). Ensuite, la mondialisation ne cessant de rendre les voyages et les échanges entre nations plus aisés, le XXe siècle vit apparaître les premières grandes instances internationales de coopération policière (section 2). Enfin, les accords de Schengen entraînèrent une importante évolution des instances de coopération, qui prirent un caractère plus opérationnel (section 3).

Section 1 : Une coopération ancienne essentiellement interpersonnelle.

Dans la mesure où la criminalité a été très longtemps un phénomène majoritairement local, la coopération entre les autorités policières n'avait vraiment de sens qu'aux frontières de la France. De plus, le nationalisme naissant dans les États d'Europe au cours du XIXe siècle ne permettait pas la mise en place d'un système ambitieux, qui aurait permis aux forces étatiques de travailler ensemble. Par conséquent l'entraide était surtout officieuse, entre amis et donc, rarement consignée. Ces relations personnelles étaient favorisées par le fait qu'il n'était pas rare, et ce jusqu'au début du XXe siècle, que les agents en poste dans ces régions parlent la même langue ou dialecte d'un côté et de l'autre de la frontière. Les agents les plus concernés par ce phénomène étaient sans conteste les douaniers. En effet, il y avait aux frontières françaises de nombreux points de contrebande, encore célèbres aujourd'hui, comme au pays basque¹⁸, en Alsace¹⁹ et au nord de la France²⁰. Éventuellement, de petits réseaux policiers ont pu se former pour lutter plus efficacement contre ces groupes, comme l'affirme Didier Bigo, car dans le cadre de la lutte contre les vagabonds, criminels, prolétaires, immigrants, « *l'arrestation d'un criminel leur a toujours paru plus importante que le respect du principe strict de la souveraineté.* »²¹ Au niveau national, la lutte contre la “subversion révolutionnaire” a conduit les policiers autrichiens à solliciter les policiers prussiens et français à collaborer entre eux après la révolution de 1848.²²

De façon assez exceptionnelle, certains États ont pu convenir d'un partenariat afin de lutter contre une forme spécifique ou grave de troubles à l'ordre public, en particulier à la fin du

¹⁸ Le Petit Parisien, supplément littéraire illustré, *Un drame à la frontière, un français tué par un douanier espagnol*, du dimanche 23 avril 1903.

¹⁹ Le Petit Parisien, Supplément littéraire illustré, *Entre douaniers allemands et contrebandiers*, du dimanche 20 avril 1902.

²⁰ Le petit journal illustré, *Contrebandiers modern style !*, n°1587, 32e année.

²¹ Didier BIGO, *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, p.58.

²² Idib. p.59.

XIXe siècle²³. Par exemple, le 24 mars 1815, le Traité de Paris a créé la commission centrale pour la navigation sur le Rhin implantée à Strasbourg²⁴. De cette façon les forces de l'ordre françaises et allemandes purent mieux coordonner leurs actions, étant soumises aux mêmes règles, comme le montre la réforme du règlement de police de la commission de 1869. Toutefois, cette commission fonctionnait « *comme une “conférence diplomatique” permanente* », *se réunissant une fois par an, qui propos[ait] à ses hauts commettants des dispositions devant être ratifiées par les États membres.* »²⁵. Cette forme diplomatique resta très longtemps un élément caractéristique des agences de coopération policière. Un autre exemple sont les mécanismes de coopération internationale, que la France mit en place dans la lutte contre le terrorisme, à la fin du XIXe siècle²⁶. En effet, ce phénomène criminel avait évolué et prit la forme « *d'un terrorisme internationalisé qui encourage l'émergence d'une réponse commune et coordonnée de la part des États touchés par une menace*²⁷ » commune. Ce nouveau modèle d'action est délicat à organiser, car il mélange de nombreuses compétences ministérielles, jusque-là rigoureusement séparées, à savoir « *l'action de la police spéciale du ministère de l'Intérieur, celle des Affaires étrangères (tant l'administration centrale que ses représentants à l'étranger) et de la Justice.*²⁸ ». De plus, tout comme la commission centrale pour la navigation sur le Rhin, cette coopération revêt une importante dimension diplomatique et « *s'incarne alors, pour les autorités françaises en une coopération politique multilatérale, qui se veut autant un cadre de définition que d'action et qui constitue l'un des derniers avatars du “concert européen”, en une série de coopérations de nature policières essentiellement bilatérales, marquées par la projection de l'appareil policier français à l'étranger autant que par la présence en France de polices étrangères, et enfin, en une coopération d'essence judiciaire, qui possède en son cœur la pratique de l'extradition.*²⁹ ».

La première guerre mondiale vint mettre fin à ces partenariats et marqua une rupture dans les modèles de coopération internationale. En effet, les relations internationales étaient, durant l'après-guerre, empreinte d'un idéalisme politique qui permit l'apparition de nouveaux principes et méthodes en réaction aux dysfonctionnements de techniques de coopération précédentes.

²³ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, op. cit. §34.

²⁴ Historique de la commission centrale pour la navigation du Rhin, www.ccr-zkr.org/11010100-fr.html, consulté le 2 avril 2018.

²⁵ Ibid.

²⁶ Par exemple la conférence internationale de Rome pour la défense sociale contre les anarchistes en 1898.

²⁷ Thomas Bausardo, *Les coopérations internationales de la France dans la lutte contre le terrorisme (fin XIXe siècle – 1989)*, position de thèse, Université Paris-Sorbonne, école doctorale II, laboratoire de recherche UMR-IRICE, le 10 décembre 2015, p.2.

²⁸ Ibid. p.3.

²⁹ Ibid. p.6.

Section 2 : La naissance d'une coopération institutionnelle globale apolitique.

L'une des principales faiblesses des formes de coopération était leur caractère politique et c'est exactement contre ce problème que se constituèrent des organisations policières internationales. La plus connue d'entre elles est sans conteste la Commission internationale de police criminelle, aujourd'hui l'Organisation internationale de police criminelle Interpol (OIPC-Interpol), dont l'objectif est de permettre l'accès aux services de polices nationaux de tous les pays membres à des mécanismes de partage de l'information, de soutien pour les enquêtes et de formations spéciales³⁰. Afin de préserver sa neutralité politique, l'article 3 des statuts de l'organisation interdit « *toute activité ou interventions dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial.* » Il s'agit en effet d'une « *association des services de police et non d'une institution intergouvernementale*³¹ », dont la mission est de lutter contre les seuls crimes de droit commun. De ce fait le terrorisme fut longtemps absent du champ de compétence de l'organisation, à cause des difficultés de définition que pose ce crime. Il ne fut inclus qu'à partir de la Résolution de 1983 par l'assemblée générale³².

L'idée d'Interpol germa lors du premier congrès international de la police criminelle, en 1914 à Monaco, où se réunirent des agents de police, des avocats et des magistrats de 84 pays, mais fut définitivement créée en 1923, sur le modèle de la Société des Nations (SDN)³³, grâce à l'initiative de Johannes Schober, président de la police de Vienne³⁴. À cette même date furent publiées les premières annonces de personnes recherchées dans le journal de la sécurité publique internationale. Cependant, afin d'améliorer l'efficacité de cette organisation, les assemblées générales de 1926 et 1927 décidèrent de mettre en place des agences nationales consacrées à l'échange d'informations avec le centre d'Interpol, à savoir les futurs Bureaux Centraux Nationaux (BCN), qui servaient et servent toujours de point de contact unique entre les pays membres, donnant par conséquent la possibilité aux policiers de ne plus communiquer par voies diplomatiques. Les informations échangées purent donc être centralisées et contrôlées tandis que cette architecture permit de simplifier les relations entre services de polices, qui disposèrent ainsi d'un interlocuteur national en cas de difficulté. Interpol compte désormais 192 pays membres et représente un acteur incontournable de la

³⁰ Art. 2 du Statut de l'OIPC-Interpol.

³¹ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, op. cit., §40.

³² Résolution N°. AGN/52/RES/9 *Terrorisme* consacrant thèse de la « prédominance », d'après laquelle les États peuvent mesurer le caractère politique d'une infraction en fonction de l'importance du motif politique par rapport au motif proprement criminel.

³³ Ibid. §39.

³⁴ Histoire de l'OIPC-Interpol, www.interpol.int/About-INTERPOL/History, consulté le 26 mars 2018.

coopération policière mondiale.

Cette organisation participe également à la coordination générale des forces de police, et ce même dans le cadre d'autres conventions internationales d'entraides judiciaires, à l'image de la convention internationale pour la répression du faux monnayage du 20 avril 1929³⁵, réunissant 32 États, tels que l'Union des Républiques soviétiques socialistes, l'Empire du Japon ou encore les États-Unis d'Amérique. Cet acte propose ainsi des définitions communes³⁶ et détermine cinq cas qui « *doivent être punis comme infractions de droit commun*³⁷ ». Néanmoins, le rapprochement effectué par cette convention n'a pas pour autant conduit à une réelle politique de coordination mondiale des forces de l'ordre des États partis, car seuls des offices centraux nationaux furent créés, dont certains existent toujours, comme l'office central pour la répression du faux monnayage en France. Ces agences devaient juste « *être en contact étroits avec les offices centraux des autres pays*³⁸ ». Or, dans la mesure où les processus de ratification de la convention furent très lents,³⁹ ce fut Interpol qui s'empara de cette mission de partage de l'information au niveau mondial, en parallèle des offices centraux.

Toutefois, certains policiers ne voulurent pas que la coopération ne se limite à un simple rapprochement institutionnel, restreignant ainsi la création d'un véritable esprit commun des forces de police. Afin de remédier à ce défaut, plusieurs associations policières virent le jour, comme l'Association internationale des chefs de police, fondée en 1893, chargée d'améliorer les connaissances et les compétences des services de police, de diffuser les meilleures pratiques administratives, techniques et opérationnelles, de promouvoir l'échange d'informations et d'expertises entre les différents corps de police, d'aider à la formation et d'encourager au respect de normes professionnelles élevées en matière de performance et de bonne conduite. En 2015, elle regroupait 21 000 membres, majoritairement nord-américains. On peut également évoquer l'association fondée en 1950 par le policier anglais Arthur Troop, l'*International Police Association*. Son but principal est de favoriser le développement de liens sociaux, culturels et professionnels entre ses membres, dans un environnement libre de toute discrimination⁴⁰. Ainsi la coopération policière serait motivée principalement par l'amitié qui se développera parmi les agents des forces de l'ordre, unies par une même mission, à savoir la nécessité de combattre le crime, indépendamment des considérations

³⁵ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, op.cit. §37.

³⁶ Par exemple, l'art. 2 propose une définition de la monnaie.

³⁷ Art. 3 §1 : la fabrication ou l'altération de monnaie, §2 : la mise en circulation frauduleuse de fausse monnaie, §3 le recel, §4 les tentatives de ces infractions et la coopération, §5 la fabrication ou l'acquisition de machines permettant la fabrication de fausse monnaie.

³⁸ Art. 12 c.

³⁹ Par exemple, elle n'entra en vigueur en République fédérale suisse qu'à partir du 1er avril 1949.

⁴⁰ Chief Kevin Gordon, *The history of the International Police Association*, 2013, p.8

politiques, d'où sa devise en espéranto « *Servo per Amikeko*⁴¹ ». L'association compterait aujourd'hui plus de 420 000 membres, répartis dans 66 pays⁴². Elle propose notamment des bourses d'études pour financer des participations à des séminaires et diverses publications de manuels et de cours, permettant à un agent d'être initié, par exemple, aux pratiques policières tenant aux droits et à la protection de l'enfance⁴³. Cette vision d'une coopération essentiellement fondée sur des relations interpersonnelles est encore aujourd'hui un élément clef à la compréhension des mécanismes de coopération. En effet, de nombreuses agences se prévalent de ce rôle de connecteur culturel et social, leur permettant ainsi de renforcer leur position sur cette scène on ne peut plus concurrentielle.

Enfin, d'autres organisations mondiales essayèrent d'intégrer la coopération policière dans leur champ de compétence, comme la Société des Nations. En effet, trois ans après l'attentat de Marseille le 9 octobre 1934, lors duquel le roi de Yougoslavie Alexandre Ier et le ministre des Affaires Étrangères Louis Barthou furent assassinés, 84 États membres de la Société des Nations signèrent une convention pour la prévention et la répression du terrorisme le 16 novembre 1937⁴⁴. Cependant, cette convention n'a jamais pu être appliquée « *car les différends entre les États membres concernant les articles sur l'extradition empêchèrent la ratification* »⁴⁵.

L'Organisation des Nations Unies s'était aussi proposée de favoriser la coopération policière mondiale en créant un service de police des Nations unies, et ce dès 1948⁴⁶, mais ce n'est qu'à partir de 1960 que l'ONU permit le déploiement de forces de police dans le cadre d'opérations de maintien de la paix⁴⁷. Cependant, ces derniers n'avaient que des compétences d'observation et de surveillance⁴⁸. Ce fut à partir du début des années 1990, avec la constitution de l'ONUSC, que de véritables actions opérationnelles et techniques furent confiées aux forces de police de l'ONU. Le communiqué final de l'atelier régional sur la police et la lutte contre la corruption au Sahel du 13 et 14 octobre 2015 à Niamey, au Niger, en donne un exemple récent, en ce qu'il prévoit notamment un programme de soutien des formations policières spécialisées (point 5) ou encore en révisant les systèmes de gestion de performance, de promotion et développement de carrière (point 8).

⁴¹ Idib. p.14.

⁴² IPA France *Qu'est-ce que l'IPA ?*, ipafrance.org/nous-connaître/questcequelipa, consulté le 3 avril 2018.

⁴³ Marie WERHNHAM, Savina GEERINCK et Elanor JACKSON, *Police Training on Child Rights & Child Protection*, 2005, Greenhouse Print ad Design.

⁴⁴ Bibliothèque numérique mondiale, *Convention pour la prévention et la répression du terrorisme*, www.wdl.org/fr/item/11579/, consulté le 7 avril 2018.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Discours du Secrétaire général Trygve LIE du 1er janvier 1948.

⁴⁷ Nations Unies, Maintien de la paix, *Police des Nations Unies*, www.un.org/fr/peacekeeping/issues/police.shtml, consulté le 7 avril 2018.

⁴⁸ Par exemple, l'Opération des Nations unies au Congo (ONUC) du 1er juin 1960.

Mais les années 1990 ne marquent pas seulement une évolution des pratiques pour l'Office des nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ou l'*United Nations Police*, mais aussi, et surtout, un tournant pour la coopération policière européenne à travers les accords de Schengen.

Section 3 : L'approfondissement régional de la coopération.

Les premières formes concrètes d'approfondissement de la coopération policière européenne survinrent dès les années 1970. En effet, la méfiance des États européens par rapport à leurs partenaires au sein d'Interpol, le refus de cette dernière de traiter du terrorisme⁴⁹ qui affectait gravement la région, le manque de fonds et sa lenteur conduisirent certains pays européens à former des groupements régionaux indépendants, garantissant plus de confidentialité et la possibilité de traiter en priorité les menaces communes⁵⁰: la tendance revint donc aux coopérations restreintes, voire bilatérales. Ainsi, en vingt ans, des structures spéciales se multiplièrent de façon d'autant plus désordonnée qu'elles étaient souvent secrètes, ce caractère officieux favorisant leur flexibilité. Le but de ces rencontres était surtout de promouvoir “une culture spécifique” propre aux responsables policiers, « *reposant sur une confiance mutuelle et une bonne connaissance des différents systèmes policiers*⁵¹. », ce qui était rendu possible par le nombre limité de membres dans ces instances. Chacune d'entre elles était consacrée à une forme particulière de criminalité, en l'occurrence le terrorisme et les trafics de drogues.

Le club de Berne fut l'une de ces premières structures. Créé dès 1971, il se consacra à la lutte contre le terrorisme sous la forme d'échanges de renseignement entre les membres de la Communauté européenne et la Suisse. Le groupe TREVI, comprenant la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, se réunit la première fois en 1976, mais ne devint véritablement efficace que dix ans plus tard, car ses membres refusaient, jusque-là, toute coopération opérationnelle⁵². Suivirent dans cette lutte contre le terrorisme le club de Vienne, le club Quantico avec les États-Unis et le *Police Working Group on Terrorism* en 1979, puis, entre autres, le groupe Tripartite en 1984 avec l'Allemagne, la France et la Belgique, où

⁴⁹ Les activités terroristes du groupe *Euskadi ta Askatasuna* (ETA) frappaient l'Espagne et la France de 1959 jusqu'en 2011, le groupe Charles Martel de 1973 à 1983 en France, la Fraction armée rouge de 1968 à 1998 en République fédérale d'Allemagne etc.

⁵⁰ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, octobre 2010, actualisé en octobre 2017, §50.

⁵¹ Ibid. §63.

⁵² Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, Paris, p.86.

circuleront des informations sensibles⁵³. Le combat contre les trafics de drogue prit la même voie avec la constitution du groupe Pompidou en 1971, le *Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift* en 1972 et ses divisions locales, etc⁵⁴.

En fonction des États membres présents, de son statut et de son objet, chacun avait un fonctionnement spécifique : le groupe Tripartite, en raison des informations qui circulaient en son sein, était un groupe totalement secret et non reconnu par les pouvoirs publics. Les groupes de Berne et de Vienne quant à eux, échangeaient des informations plus stratégiques que directement à vocation opérationnelle, leur permettant d'être reconnus mais restaient officieux. Enfin d'autres se consacraient à une coopération technique, aidant à la convergence et à la connaissance des systèmes, comme le groupe TREVI, reconnu, mais non institutionnalisé⁵⁵.

De manière générale, le bilan de ces groupes est contrasté : critiqués pour leur opacité et leur nombre, « *si l'on y ajoute le manque de base juridique et le relatif secret des travaux effectués, on peut comprendre que les résultats, bien qu'efficaces isolément, n'aient jamais permis de constituer une véritable coopération administrative durable.*⁵⁶ » De plus, le manque de perspective globale et les difficultés de coordination entre ces groupes, mais aussi entre les différentes forces nationales ne permettait pas une action cohérente. Ces clubs n'étaient donc que des outils pragmatiques de lutte contre des menaces très médiatisées, pouvant ainsi avoir des répercussions politiques et diplomatiques graves.

Rétrospectivement, le groupe TREVI n'était pas une grosse source d'activités policières⁵⁷, mais son destin particulier le transforma en totem de la coopération européenne⁵⁸.

Originellement, cette structure se composait de six sous-groupes, dont les deux derniers ne furent jamais actifs⁵⁹. Chacun s'adonnait à un aspect particulier de la coopération, comme TREVI 1 sur la coopération opérationnelle avec le terrorisme, TREVI 2 pour la formation des agents et les échanges techniques, TREVI 3 sur la criminalité et la drogue (1985) et à partir de

⁵³ Ibid. p.91. Ce groupe avait pour objet d'enquêter sur les groupes communistes combattants, l'Action directe et RAF.

⁵⁴ Ibid. p. 92-94.

⁵⁵ Ibid. p.97.

⁵⁶ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, op. cit., §75.

⁵⁷ Comme le rappellent Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX dans, *Coopération policière internationale*, en huit ans, le groupe ne s'est réuni que six fois : en 1977, 1978, 1979, 1981, 1983 et 1985. Ainsi, toujours d'après ces auteurs, « *ce sont les autres groupes et clubs qui gèrent les véritables problèmes de terrorisme : club de Berne ou groupe tripartite.* » §86.

⁵⁸ EU-Logos, article de Carolina DUARTE DE JESUS *Les renseignements au sein de l'Union européenne : comment le terrorisme rappelle l'importance de la coopération policière*, europe-liberte-securite-justice.org/2017/10/18/les-renseignements-au-sein-de-lunion-europeenne-comment-le-terrorisme-rappelle-limportance-de-la-cooperation-policiere/, consulté le 3 mai 2018, où TREVI est considéré comme étant l'ancêtre de la coopération policière elle-même.

⁵⁹ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, op. cit., §61 : « *le groupe TREVI 4 était en charge de la sûreté nucléaire, alors que le groupe TREVI 5 avait pour mission les mesures d'urgence en cas de catastrophes* ».

1989, TREVI 92, en charge de l'élaboration d'un programme d'action visant à renforcer la coopération en matière de terrorisme et d'autres formes de criminalités organisées. N'y étaient invités que les ministres des pays membres, des experts ou des haut-fonctionnaires selon le type de conférence, jusqu'en 1988, où se sont joints des officiers de liaison⁶⁰. Ce mode de coopération était particulièrement au goût des autorités françaises, qui appréciaient ce cadre informel et interpersonnel restreint, contrairement aux Allemands, qui souhaitaient mettre en place un véritable réseau global reliant les forces de police nationales en continu⁶¹. Toutefois, l'évolution de l'institution va permettre à leurs idées de triompher. En effet, depuis la convention Schengen du 14 juillet 1985 et l'Acte Unique du 28 février 1986, les instances de la Communauté européenne perçoivent dans ces développements une opportunité très précieuse pour intégrer la police dans leur sphère de compétence et en particulier la Commission européenne : « *Laissant faire l'intergouvernemental, elle jouera astucieusement des liens créés par les acteurs de la sécurité entre leur domaine et la libre circulation des personnes pour le retourner contre eux et, au nom de cette libre circulation, exercer un droit de regard sur les affaires de police.* »⁶². C'est ainsi qu'en 1986, la Commission obtint le statut d'observateur dans plusieurs de ces groupes, jusqu'à ce que, finalement, le groupe TREVI soit intégré dans l'Union européenne avec le traité de Maastricht, le 7 février 1992, pour devenir le Comité de coordination⁶³, réunissant les hauts fonctionnaires et la Commission. Cette intégration avait comme avantage d'institutionnaliser cette instance en lui permettant d'avoir une activité permanente, mais allait à l'encontre de son esprit originel.

Toutefois, quelques-uns de ces groupes maintiennent encore leur activité en ce jour, comme le groupe Pompidou, qui agit dans le cadre du Conseil de l'Europe en associant 36 de ses États membres. D'autres vont reprendre ce modèle d'organisation, comme le groupe de Dublin, créé en 1990, qui est une instance de consultation et de coordination informelle en matière de lutte contre la drogue ou encore le Centre de coordination pour la lutte anti-drogue en Méditerranée (CeCLAD-M), créé en 2008 entre la France, l'Espagne, le Maroc et le Sénégal, afin de recueillir des informations sur les filières et de signaler les navires suspects. Certains sont même utilisés pour réunir, autour d'une même table, différents États et organisations internationales, comme le réseau CARIN, qui est une instance informelle regroupant 54 États, deux réseaux régionaux (l'un en Afrique australe et l'autre en Amérique du sud) et neuf organisations internationales. Elle sert de point de contact à tous les experts membres et leur permet de se contacter pour faciliter le recouvrement des avoirs criminels.

⁶⁰ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit. p.157.

⁶¹ Ibid. p.234.

⁶² Ibid. p.146

⁶³ Traité sur l'Union européenne de Maastricht, 7 février 1992, Art. K.4.

Cette forme garde ainsi les mêmes caractéristiques : majoritairement informelle, politique et limitée à l'échange d'informations.

Comme évoqué précédemment, c'est la création d'un espace européen sans frontière qui fut le déclencheur d'un renouveau dans le domaine de la coopération policière en Europe, car cette espace est aussi qualifié d'espace « *de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.*⁶⁴ ». Suite à ce changement majeur, plusieurs projets furent réalisés en parallèle : sur le plan européen en général, l'Union européenne renforça sa présence dans le domaine de la sécurité avec l'intégration des acquis de Schengen et créa la future agence européenne Europol (I), tandis que localement, les États mirent en place différents systèmes de coopération policière à travers les commissariats communs et les CCPD (II).

I. La mise en place de mécanismes régionaux de coopération par l'Union européenne

Très longtemps, la sécurité est restée un domaine inconnu de la Communauté européenne, car cette notion était perçue comme une limite à sa compétence. En effet, aussi bien le traité établissant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957 que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du 13 décembre 2007 donnent de multiples exemples de cet effet restrictif de la sécurité, car les États peuvent l'invoquer pour faire échec à une disposition des traités. C'est le cas aujourd'hui avec l'article 36, qui énonce que « *les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique [...]* ». Il en est de même en ce qui concerne les travailleurs avec l'article 48 §3 et le droit d'établissement (art. 56 §1). Ces différentes limitations se retrouvent scellées par l'affirmation de principe de l'article 4§2 TUE, qui affirme solennellement que « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* ».

Toutefois, c'est bien par la porte de l'économie que la Communauté européenne s'intéressa petit à petit à ce domaine : dans la mesure où les échanges augmentaient continuellement entre les pays, les contrôles frontaliers devinrent difficiles à effectuer de façon efficace, le droit n'ayant pas été adapté à cette nouvelle situation, comme l'illustre très bien les

⁶⁴ TUE Art. 3 §2.

mouvements de grèves qui paralysèrent la France au début d'année 1984⁶⁵. Schengen brisa donc une partie de cette résistance et la Commission européenne pu être invitée à participer à certains groupes de coopération policière, comme le groupe Pompidou en 1986.

Toutefois, les possibilités qu'offrent ces groupes se révélèrent vite insuffisantes : la Communauté européenne avait besoin de sa propre agence, unique et rassemblant tous ses membres. Ce projet fut évoqué officiellement la première fois dans le traité de Maastricht, en son article K1 §9 : est une question d'intérêt commun « *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).* » Cet article aux tournures très prudentes consacre la victoire des positions françaises et anglaises, qui souhaitaient ne voir en ce projet qu'une centrale d'échange d'informations afin de protéger les compétences opérationnelles de leurs polices nationales, sur les positions allemandes et néerlandaises, qui désiraient « *doter Europol de compétences opérationnelles [...]. Cette approche revenait à créer une sorte de FBI européen.*⁶⁶ ». Europol entra en service le 1er juillet 1999 et la convention Europol du 26 juillet 1995 fut remplacée par une décision du Conseil en date du 6 avril 2009, 2009/371/JAI, faisant de l'institution une agence de l'Union européenne. En effet, le choix de recourir à un acte de l'Union européenne, justifié par l'ancien article K.3 du TUE, se comprend par les très longues procédures de ratification des divers protocoles à la Convention Europol. Or une décision du Conseil permet de modifier plus facilement et plus rapidement l'institution⁶⁷. Actuellement, ce sont les articles 87 et suivants du TFUE qui déterminent le régime et les missions attribuées à Europol, à savoir l'appui et le renforcement de l'action des autorités nationales ainsi que leurs coopérations mutuelles dans la prévention de la criminalité grave affectant plusieurs États membres, la collecte et le stockage de données et la coordination et l'organisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles.

Chargée exclusivement de la lutte contre des infractions graves limitativement déterminées⁶⁸ et leurs infractions connexes⁶⁹, le rôle de cette structure ne peut toutefois pas être limité à un simple échange d'informations entre membres : grâce à son organisation en

⁶⁵ Fabien JOBARD, *Schengen ou le désordre des causes*, Vacarme, 15 mai 1999, p.20. Les douaniers italiens puis les douaniers français protestèrent contre les règles régissant les contrôles frontaliers en travaillant avec un zèle excessif, provoquant une paralysie des axes routiers. À ces blocages s'ajoutèrent le mouvement de grève des camionneurs.

⁶⁶ Rapport d'information n°819 déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'avenir d'Europol, présenté par le Député Jacques FLOCH, enregistré le 29 avril 2003, p.7-8.

⁶⁷ Décision du Conseil 2009/371/JAI portant création de l'Office européen de police (Europol) du 6 avril 2009, considérants n°2 et 7.

⁶⁸ Convention Europol du 26 juillet 1995, mise à jour le 26 septembre 2012, Art. 2 et annexe visée à l'Art. 2.

⁶⁹ Idib. Art. 4 §3.

étoile, selon le même modèle qu'Interpol, qui lui permet d'interconnecter les polices des 28 États membres de l'Union européenne à travers des Unités Nationales Europol (UNE) et leur bureau de liaison respectif à La Haye, elle est en état de stocker les données et renseignements collectés, d'informer ses membres des faits qui les concernent, et plus généralement de faciliter les enquêtes⁷⁰. Ainsi Europol va centraliser toutes les données transmises, permettant de voir si un suspect est connu par d'autres pays et pourquoi il est connu. De plus, l'office européen propose des analyses techniques et stratégiques de la criminalité tout comme des formations à destination des agents nationaux ainsi que des méthodes de prévention et d'enquête⁷¹. Cet outil offre donc une véritable plus-value par rapport à d'autres mécanismes. Pour assurer ces échanges, elle a mis en place le réseau SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*) en 2009, permettant un échange d'informations sécurisé.

Depuis lors, la coopération en matière de sécurité au sein de l'Union européenne a pris de plus en plus d'importance : le traité d'Amsterdam du 10 novembre 1997, en plus de reprendre les avancées de Maastricht en la matière, permet désormais à certains États « *d'instaurer entre eux une coopération renforcée* »⁷² et le traité de Lisbonne du 5 mai 2008 accéléra le développement d'une politique commune de sécurité.⁷³ Elle regroupe à ce jour 27 États membres, 17 États tiers et 2 organisations tierces (Interpol et Eurojust).

À un autre niveau, la Convention d'Application des Accords de Schengen (CAAS), signée le 19 juin 1990 et entrée en vigueur le 26 mars 1995⁷⁴, offre un cadre juridique, aujourd'hui toujours en vigueur, sur lequel furent mis en place différentes « *mesures compensatoires* » à la libre circulation. Elle fut indiscutablement le moteur principal de cette montée en puissance de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité, car « *un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice suppose une approche efficace et globale de la lutte contre toutes les formes de criminalité.* »⁷⁵ Toutefois, il ne faut pas croire que la CAAS fut rédigée sur une table vide, car selon A. Maguer, la CAAS ne fait que confirmer des pratiques jusque-là informelles ou introduit des pratiques souhaitées par les professionnels, mais dans le même temps le simple fait d'officialiser ces pratiques les transforme⁷⁶.

Ainsi, il a été créé au niveau européen, dès 1995, le Système d'Information Schengen

⁷⁰ Ibid. Art. 5 §1.

⁷¹ Ibid. Art.5 §3 et 4.

⁷² Traité d'Amsterdam du 10 novembre 1997, Art. K.12 et suivants.

⁷³ TFUE Art. 70 et suivants.

⁷⁴ CAAS Art. 92 et suivants.

⁷⁵ Conclusions du Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999, §40.

⁷⁶ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, Cultures & conflits, 2002 p.2 §4.

(SIS), réglementé par les articles 92 et suivants du CAAS, remplacé par le SIS II⁷⁷ à partir de 2013, qui est un système centralisé d'informations à grande échelle, facilitant le contrôle des personnes et des objets. Chaque pays membre alimente le système central (C-SIS), qui actualise à son tour automatiquement les copies nationales des fichiers (N-SIS), que tout agent national peut consulter directement sur le terrain à travers les fichiers nationaux correspondants, comme en France, le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des objets et des véhicules volés (FOVES), le fichier des titres électroniques sécurisés (TES), et DOCVERIF, un fichier permettant de contrôler la validité des cartes d'identité et des passeports. Si une personne ou un objet a déjà été inscrit dans la base de données de l'un des pays partenaires, le système va le faire savoir à l'agent, qui devra alors obligatoirement prendre contact avec le bureau au Supplément d'informations requis à l'entrée nationale (bureau SIRENE – Supplément d'information requis à l'entrée nationale) afin d'obtenir le type et la catégorie de signalement, ainsi que des consignes spécifiant la conduite à tenir à l'égard de la personne ou de l'objet (contrôle discret, dangereux etc.). Le contrôle et les éventuelles informations obtenues seront à leur tour inscrites dans le système. En 2014, 52 millions de recensements ont été dénombrés dont 850 000 personnes parmi 22 États membres et quatre États associés.

II. La mise en place de mécanismes locaux de coopération.

D'autres mesures compensatoires à la libre circulation sont contenues dans l'article 39 §5⁷⁸ de la CAAS, qui sert de fondement à la mise en place des futurs CCPD, dont les premiers verront le jour en 1999. Concernant la coopération opérationnelle, ce sont les articles 40 et 41, qui encadrent respectivement les observations et les poursuites transfrontalières. Ces nouveaux dispositifs sont exclusivement destinés à la coopération transfrontalière et comme cela a pu être décrit précédemment, les frontières furent très tôt des zones où les forces de l'ordre étaient amenées à coopérer entre elles. Ainsi, ces derniers « *instruments remplacent ou complètent une multitude de structures et d'outils juridiques de coopération déjà en vigueur, et plus ou moins spécifiques à la zone frontalière* »⁷⁹. Il y avait par exemple en 1988 des commissariats mixtes entre la France et l'Espagne, l'Allemagne puis l'Italie qui contribuaient à

⁷⁷ Créé par le règlement 1987/2006 sur l'utilisation du SIS lors de contrôle de ressortissants de pays tiers et la décision-cadre 2007/533/JAI sur l'utilisation du service aux fins de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

⁷⁸ « *Les dispositions du présent article ne font pas obstacle aux accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre Parties Contractantes ayant une frontière commune. Les Parties Contractantes s'informent mutuellement de ces accords.* »

⁷⁹ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformation dans l'appareil de sécurité français*, Cultures & Conflits, 2002, p.3 §10.

l'échange d'informations et à la coordination des polices nationales⁸⁰. Ces centres étaient eux-mêmes précédés par les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, dont certains sont toujours en activité⁸¹. Plus tôt encore, les relations avaient été réglées par la convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1969 avec l'Espagne⁸² et de 1977 avec l'Allemagne⁸³. En résumé, « à l'exception de la Gendarmerie, tous les services de police disposent avant le CCPD de structures anciennes de coopération internationale, à un niveau central et dans la zone frontalière. »⁸⁴ Il faut néanmoins garder à l'esprit que ces « *commissariats binationaux fonctionnent depuis leur création sur une organisation complètement différente de gestion des effectifs français et allemands, et il n'y a pas eu d'adaptation mutuelle pour obtenir un roulement symétrique des personnels affectés.* » L'échange d'informations était donc envisageable, mais beaucoup plus complexe que par la création des CCPD, qui évoluèrent eux-mêmes au cours des années.

Les premières conventions binationales étaient toutes rédigées selon un modèle de convention policière établi en 1996, dans le cadre du comité de coordination de la politique européenne et de sécurité intérieur⁸⁵. À partir du 5 novembre 2004, le Conseil européen invita la Commission européenne, par le programme de La Haye, à faire un projet de décision permettant d'améliorer la coopération transfrontalière entre les pays et d'aider les futurs membres de l'Union européenne à mettre en place ces structures⁸⁶. Pour la France, les points clefs de ce projet résidaient dans la modification des articles 40 et 41 CAAS, dont les champs d'action furent considérablement élargis. Le fonctionnement des CCPD fut également impacté par la décision 2006/960/JAI, appelée "Initiative suédoise", qui consacra le principe de la disponibilité des informations, obligeant les États membres à transmettre une information qualifiée de disponible, c'est-à-dire une information pouvant être obtenue directement par les services policiers nationaux, sans recours à l'autorité judiciaire nationale. Ceci mena donc à une nouvelle vague d'accords bilatéraux, comme l'accord quadripartite du Luxembourg du 24

⁸⁰ Réponse du ministère de l'Intérieur à la question écrite n°06240 de le Sénateur Louis SOUVET, publiée dans le JO du Sénat le 30 avril 1998, p.1407.

⁸¹ Une convention relative à la création d'un bureau à contrôle national juxtaposé entre la France et la principauté d'Andorre a été ratifiée en 2004.

⁸² Rapport n°273 du Sénat au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne, relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, par le Sénateur Philippe FRANÇOIS, annexé au procès verbal de la séance du 30 avril 2003, p.7.

⁸³ Accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, op.cit., art.24.

⁸⁴ Ibid. note n°. 34 p.16.

⁸⁵ Ibid. p.3.

⁸⁶ Rapport n°173 du Sénat au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution présentée par M. Robert del PICCHIA au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, sur le projet de décision du Conseil concernant l'amélioration de la coopération policière entre les États membres, en particulier aux frontières intérieures et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen, par le Sénateur Pierre FAUCHON, le 25 janvier 2006, p.5.

octobre 2008 entre la France, la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne ou le nouvel accord de Tournai du 18 mars 2013 entre la France et la Belgique.

À cela, il ne faut pas oublier le rôle essentiel des Attachés de Sécurité Intérieure (ASI) et des officiers de liaison, dont l'existence n'est certes pas une nouveauté, dans la mesure où les canaux diplomatiques furent souvent et longtemps des moyens privilégiés de coopération, mais dont l'adaptation du mode de travail permit une meilleure insertion dans ces nouvelles formes d'organisation.

Symptomatique de cette conception bilatérale de la coopération est l'approche des États-Unis avec l'envoi de *legats* du *Federal Bureau of Investigation (FBI)* et d'agents de la *Drug Enforcement Administration (DEA)* dans les pays d'intérêt, ignorant ainsi largement les instances multilatérales⁸⁷. Ce mode d'approche fut d'ailleurs sévèrement critiqué par certains policiers européens, comme le rapporte M. Didier Bigo lors d'un entretien avec un policier français : « *nous n'agissons pas seuls dans le dos de nos collègues comme le font parfois les Américains. Nous ne travaillons pas pour notre propre compte ou celui de nos services sans prévenir nos collègues ; c'est la base même de la confiance que nous avons avec les autres pays européens.* »⁸⁸ C'est donc bien en réaction à ce mode de coopération que les instances européennes se placent en déclarant que : « *les États membres devraient utiliser les compétences de leurs services de renseignement et de leurs forces de sécurité non seulement pour contrer les menaces qui visent leur propre sécurité, mais également pour protéger la sécurité intérieure des autres États membres.* »⁸⁹. Sans aller aussi loin, la France, à travers la direction de la coopération internationale (DCI), dispose de l'un des plus grands réseaux policiers au monde, couvrant 158 pays avec 74 services de sécurité intérieure, ce qui indique clairement qu'elle ne veut surtout pas abandonner ses autres réseaux en participant à la construction européenne et veille toujours à la protection de ses intérêts particuliers, qui peuvent, dans le même temps, aussi être un atout pour ses partenaires européens.

Enfin, les agents de terrain ne voulaient pas rester simples spectateurs de ces évolutions et continuèrent d'investir en leurs propres outils internes de coopération ; ainsi presque chaque office central dispose de son propre bureau de coopération internationale.

Cette courte introduction à l'histoire de la coopération internationale appelle plusieurs remarques : en premier lieu, les mécanismes de coopération se sont développés individuellement au gré des tendances historiques, sans concertation ni rationalisation, ce qui peut susciter chez l'observateur extérieur une certaine confusion. La question se pose donc de

⁸⁷ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit., p.67.

⁸⁸ Ibid. p.36.

⁸⁹ Programme de La Haye, *Dix priorités pour les cinq prochaines années*, 5 novembre 2004, point n°7.

savoir comment la France s'est organisée pour exploiter de façon cohérente et efficace toutes les possibilités offertes par ces galaxies d'agences. En deuxième lieu, la coopération ne s'est développée qu'en réponse à des crises globales, ayant un fort impact politique, c'est-à-dire que la police n'aurait encore en ce domaine qu'un rôle de protecteur de l'État et non celui de "service public", au bénéfice direct de la population, ce qui, dans un espace européen sans frontière, peut paraître contradictoire avec les politiques nationales respectives de plus en plus tournées vers la lutte contre l'insécurité. Il semble donc important de voir si cette remarque est encore valide aujourd'hui et dans quelle mesure la coopération policière peut se consacrer à la lutte contre l'insécurité. Une troisième remarque pourrait porter sur le cadre juridique de ces outils : si la criminalité a déjà oublié toute notion de souveraineté, ce n'est certainement pas le cas du droit. En effet, les agents de l'ordre peuvent percevoir ces règles comme de vieux obstacles à une lutte efficace contre la criminalité et à une coopération crédible : « *Tout va bien entre nous tant que les politiques ne s'en mêlent pas et tant que les juristes ne veulent pas soi-disant nous protéger avec des statuts et des accords. Le drame des vingt dernières années, c'est celui-là ! Toujours plus d'accords, de contrôles, de règles bureaucratiques qui nous empêchent de travailler... Tout n'est pas négatif bien sûr. Nous sommes plus nombreux qu'avant, mais en nombre encore bien insuffisant au regard du crime international. Seule une police européenne pourrait régler le problème. Nous en sommes les précurseurs.* »⁹⁰. Cette critique met en lumière deux nécessités inhérentes au travail policier : l'encadrement de l'action des forces répressives pour la protection des droits et des libertés individuelles, dont les perspectives changent parfois beaucoup entre les différents pays, mais aussi les possibilités offertes aux services pour coopérer librement entre eux, se considérant comme les représentants d'une même famille policière, face à un ennemi commun. Ainsi quel espace le droit laisse-t-il aux relations interpersonnelles indispensables à la coopération ? Les restrictions juridiques à l'échange de données sont-elles encore justifiées dans un espace où les règles sont communes ? Ces questions sensibles touchent à tous les domaines de la coopération et les avancées restent difficiles, malgré les premiers appels à la coopération depuis la fin du XIXe siècle et les différentes instances créées au cours du XXe siècles. Encore aujourd'hui, et malgré tous les appels précédents, c'est ce même reproche de lenteur qui traverse le temps, dont le Président de la République française, Emmanuel Macron, fut le plus récent écho lors de son discours aux forces de sécurité le 18 octobre 2017 que « *nous sommes aujourd'hui trop lents à apporter une réponse adaptée et pleinement coordonnée à la menace.* ». Or, se concentrer exclusivement sur le terrorisme risquerait de conduire à un

⁹⁰ Interview anonyme d'un policier dans l'ouvrage de Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit. p.36

aveuglement partiel de l'activité policière, les autres activités criminelles n'étant pas prioritaires. D'un autre côté, la lutte contre le terrorisme pourrait ouvrir la voie à d'autres mécanismes plus globaux de coopération.

En considération de ces difficultés, la confiance des représentants politiques ne semble pas être au niveau de celle que les policiers cultivent entre eux et la France entretient à ce niveau-là une position ambiguë : très présente dans de nombreuses instances de coopération, elle est aussi très protectrice de sa souveraineté, au risque de frustrer ses partenaires. Par exemple, elle a obtenu la direction de quatre des dix priorités du cycle politique européen 2017-2021 de lutte contre la criminalité organisée, mais refuse catégoriquement toute possibilité d'interpellation par des policiers étrangers sur son territoire, alors que l'Allemagne le lui permet, tout en ayant à l'esprit que le droit français de l'usage de la force est beaucoup moins protecteur de l'intégrité physique et de la vie des personnes que ne l'est le droit allemand⁹¹. Enfin, « *Schengen a ouvert la possibilité à de nouveaux besoins mais aussi de nouveaux types d'erreurs techniques, juridiques et professionnelles* »⁹², comme l'illustre l'exemple introductif à ce travail, car il y a eu un « *décalage entre la vitesse de démantèlement des infrastructures et la mise en place de la coopération, beaucoup trop lente.* »⁹³ À ce titre, il convient de se poser la question de la protection et de la responsabilité des agents sur un sol étranger.

Par conséquent, l'organisation des agences de coopération policière françaises répond-elle efficacement aux besoins de la coopération policière internationale ?

Ces besoins sont variables selon le niveau de coopération concerné. Or l'organisation des agences françaises de coopération, toujours ouverte aux rapides évolutions de l'histoire, couvre aujourd'hui toutes les faces de la coopération selon une répartition relativement cohérente et ordonnée, en fonction de critères de répartition objectifs, sans pour autant cloisonner hermétiquement chaque niveau, ce qui permet de maintenir une indispensable souplesse à l'activité policière (titre premier). Toutefois, il reste difficile de pouvoir transformer un domaine intrinsèquement complexe en un système administratif structuré stable. En effet, la coopération policière met en jeu de nombreuses forces, de nombreuses missions, de nombreuses menaces et de nombreuses cultures qu'il est délicat de parfaitement concilier (titre second).

⁹¹ Erwan LE ROCH, *Die Möglichkeiten der Anwendung des unmittelbaren Zwangs von der Polizei in Baden-Württemberg und in Frankreich [Les possibilités de l'usage de la forces par les agents de police du Baden-Württemberg et de France]*, Berlin, 2017.

⁹² Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformation dans l'appareil de sécurité français*, op. cit. p.1, §1.

⁹³ Rapport du Sénat n°273, par le Sénateur Philippe FRANÇOIS, op. cit. p.5.

TITRE PREMIER

**UN SYSTÈME COMPLET
DE COOPÉRATION**

Afin de pouvoir embrasser l'ensemble des activités policières de coopération internationale, les missions des agences françaises furent réparties selon un critère objectif, à savoir le niveau de coopération, permettant à chacun de se consacrer pleinement et exclusivement à son domaine de compétence (chapitre premier). Toutefois, la collaboration entre ces différents niveaux doit rester possible afin qu'une autre agence puisse palier d'éventuels défauts d'un réseau, permettant de maintenir un flux constant d'échanges, au risque de favoriser l'apparition de structures parallèles (chapitre second).

CHAPITRE PREMIER : UNE RÉPARTITION THÉORIQUEMENT STRICTE DES MODES DE COOPÉRATION

Les agences françaises de coopération policière se répartissent en trois branches distinctes, en fonction du niveau et du mode de coopération concerné : un premier mode est la coopération multilatérale, où se regroupent plusieurs États membres d'une même structure et du fait de la complexité et le flux des échanges que ce mode induit, leur mode d'organisation est central, comme l'illustre la Division des relations internationales (DRI) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) (section 1). Un deuxième niveau serait incarné par la Direction de la coopération internationale (DCI), dont l'action mondiale s'exprime à travers un grand nombre de relations bilatérales (section 2). Enfin, le dernier niveau concernerait les agences de coopération locale, à vocation très majoritairement bilatérale, comme le sont les Centres de coopération policière et douanière, ainsi que les agences destinées à la lutte contre une forme spécifique de criminalité, à l'image des plateformes dédiées de certains offices ou directions centrales, tels les groupes des relations internationales (GRI) (section 3).

Section 1 : La centralisation de l'information à travers la coopération multilatérale

En ce qui concerne la coopération multilatérale, il était indispensable pour son bon fonctionnement de favoriser une organisation simple : parmi les hypothèses proposées c'est la forme dite de "l'étoile" qui fut adoptée pour le système d'information Schengen (SIS), Europol et Interpol. Cela signifie que, schématiquement, chaque membre de l'organisation doit mettre en place une agence nationale centrale¹ (respectivement le N-SIS II en lien avec le Bureau Supplément d'information requis à l'entrée nationale – SIRENE –, l'unité nationale Europol – UNE – et le bureau central national – BCN), chargée de recevoir les demandes nationales, puis de les transmettre à une centrale internationale (C-SIS ou les bureaux de liaison Europol et Interpol), ayant pour tâche de centraliser les données et de les redistribuer à tous ou quelques membres. En France, ces agences sont toutes regroupées au sein de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) à la DRI DCPJ, qui sert donc de point de contact unique, conformément aux conventions internationales et à l'article D8-2 du Code de procédure pénale². Tout d'abord, le choix de la DCPJ et non d'une autre direction,

¹ CAAS Art. 40 §5 point 3 ; Convention Europol Art. 4 ; Statut de l'Organisation internationale de police criminelle-Interpol, Art. 5 et Art. 32.

² « Les organes de coopération internationale policière placés au sein de la direction centrale de la police judiciaire sont les suivants :

1° Le bureau central national-France de l'organisation internationale de police criminelle Interpol ;

2° L'office N-SIS II et le bureau SIRENE, qui composent la partie nationale du système d'information Schengen ;

comme la Direction de la coopération internationale, s'explique par l'histoire : « *Au niveau national, tout d'abord, on considérait que les crimes de dimension internationale étaient l'œuvre du spectre le plus élevé de la criminalité si bien que, par tradition, seule la DCPJ s'occupait de coopération policière en France. En outre, plutôt que de confier ces outils de coopération à l'ensemble des agents de la direction, on les a confiés à une unité spécialisée, embryon de la DRI actuelle.* »³ Ce choix simplifie beaucoup la tâche des enquêteurs et des forces opérationnelles qui n'ont pas à se tourner vers une autre direction, aux modes de travail différents.

Plus précisément, la SCCOPOL est un service interministériel, mis en place par l'ancien ministre de l'Intérieur Pierre Chevènement en 2000 et dirigée par le Commissaire divisionnaire Jean-Jacques Colombi. Elle comprend un effectif de 71 agents (40 fonctionnaires de police, 25 gendarmes, deux douaniers et quatre personnels administratifs)⁴.

Ses principales missions sont l'enregistrement et le traitement de l'ensemble des demandes de coopération policière émanant des services partenaires étrangers, ainsi que les demandes à destination de l'étranger émises par les services des forces de l'ordre⁵.

En août 2004 a été installé en son sein un point de contact central (PCC) afin « *d'accompagner les services répressifs français dans le choix du meilleur outil de coopération policière en fonction de la nature et de la complexité de l'enquête en cours.* »⁶ : cette unité reçoit les messages en provenance des services français, traite les plus simples si elle en a la possibilité et transfère les demandes aux organismes appropriés selon des critères aussi bien de nature juridique, que technique et pratique. En effet, chaque canal a ses caractéristiques et spécificités propres et leur concentration en une enceinte permet à des agents spécialisés et expérimentés d'optimiser le travail de recherche des agents sur le terrain, qui disposent ainsi d'un guichet unique.

Afin de permettre la mobilisation des outils de prévention et de répression les plus importants, comme la communication de certaines données personnelles (à savoir toutes informations nécessitant une réquisition de la part de l'autorité judiciaire : identification d'une ligne téléphonique, l'identification d'un code bancaire⁷...) ou l'extradition d'un suspect avec un

³ *L'unité nationale de l'Office européen de police, dénommé Europol* ».

³ Rapport du Sénat n°484, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, enregistré à la présidence du Sénat le 29 mars 2017, audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.437-438.

⁴ Ministère de l'Intérieur, *La Direction de la coopération internationale*, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Division-des-relations-internationales, 13 décembre 2011, consulté le 10 avril 2018.

⁵ Rapport du Sénat n°484, op. cit., audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.433-434.

⁶ Ibid. p.433-434.

⁷ Code de procédure pénale (CPP), Art. 77-1-1.

mandat d'arrêt européen ou demande d'extradition⁸, un bureau d'entraide judiciaire est en relation constante avec le service.

Depuis sa création, l'activité de la SCCOPOL est croissante, à tel point que son directeur parle de « *Tsunami de l'information en Europe* »⁹ : en 2016, plus de 450 000 messages furent échangés sur l'ensemble des canaux¹⁰ et en 2017, plus de 500 000¹¹.

À son tour, la coopération multilatérale peut se subdiviser en deux sous-groupes : la coopération mondiale avec Interpol et les Bureaux centraux nationaux (BCN) (I) et la coopération régionale, qui se limite essentiellement à l'Union européenne et à quelques États voisins partenaires, à savoir l'espace Schengen avec le bureau SIRENE et Europol avec l'Unité nationale Europol (II).

I. Une coopération mondiale élémentaire

Dans la mesure où elle est la seule instance de transmission d'informations à portée mondiale, l'Organisation internationale de police criminelle Interpol (OIPC-Interpol) est un réseau indispensable à la lutte des plus grands réseaux criminels, comme le prouvent certains de ses coups d'éclats : l'opération *Épervier* ayant conduit au démantèlement d'un réseau de trafiquants d'esclaves en Afrique en 2017, libérant ainsi 500 personnes¹² ; ou l'opération *Laminar* en 2010, ayant permis l'identification de 55 personnes soupçonnées de pédophilie et l'arrestation de plusieurs d'entre eux¹³. La France étant le pays hôte de son siège, les services policiers français ne peuvent se permettre de négliger ce canal. Pour cela, le BCN France est un bureau important de la SCCOPOL et travaille en étroite collaboration avec le bureau des extraditions, chargé de transmettre les demandes d'extraditions au bureau d'entraide pénale internationale (BEPI), de remplir les fiches et notices Interpol si nécessaire et d'inscrire les personnes recherchées au fichier des personnes recherchées (FPR)¹⁴.

Cependant, les différences d'organisation administrative entre les États et l'inévitable méconnaissance des systèmes policiers étrangers font que les communications avec Interpol doivent rester simples et courtes (A). S'ajoutent à cela certaines caractéristiques particulières

⁸ CPP. Art. 696 et suivants.

⁹ Interview du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, le 3 avril 2018.

¹⁰ Rapport du Sénat, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, n°484, op. cit., audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.434

¹¹ Interview du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, le 3 avril 2018.

¹² Franceinfo, *Esclavagisme : Interpol démantèle un vaste réseau en Afrique*, publié le 23 novembre 2017, consulté le 20 mars 2018 www.francetvinfo.fr/monde/afrique/esclavagisme-interpol-demantele-un-vaste-reseau-en-afrique_2482173.html.

¹³ Le Parisien, *Interpole démantèle un trafic d'images pédophiles sur internet*, publié le 22 mai 2012, consulté le 20 mars 2018, www.leparisien.fr/lyon-69000/interpol-demantele-un-traffic-d-images-pedophiles-sur-internet-22-05-2012-2011397.php.

¹⁴ Interview d'un agent, anonyme.

au canal : il y a des problèmes linguistiques difficilement solvables, et une organisation du système de communication totalement détachée des canaux nationaux (B).

A. Une entraide reposant sur l'échange d'informations simples

Les dimensions d'Interpol en font un outil indispensable, mais également très complexe, car parmi ses 192 membres, il y a tout autant de régimes, de systèmes et d'organisations différents. Cette grande diversité politique et structurelle apporte avec elle plusieurs problèmes.

En premier lieu, la coopération policière mondiale souffre d'un manque de confiance aisément compréhensible, malgré le garde-fou que représente l'article 3 de ses statuts. En effet, les pays démocratiques ne vont pas coopérer de la même manière avec un autre pays démocratique qu'un pays au régime autoritaire ou ayant la réputation d'être particulièrement corrompu. Ce défaut de confiance se ressent particulièrement dans les pays européens, qui essayèrent depuis les années 1970 de créer une division strictement européenne au sein d'Interpol, afin de garantir plus de confidentialité et de traiter exclusivement les formes de criminalité dont ces États ont peur, c'est-à-dire, la drogue et le terrorisme. Cependant, l'Assemblée générale va poser son veto à l'encontre de ces tentatives de régionalisation¹⁵, d'où la constitution de groupes et de clubs secrets européens, censés palier d'innombrables problèmes que les Européens prêtent à Interpol. Afin de résoudre ce problème de confidentialité, certains outils, comme les diffusions, permettent de restreindre la transmission de l'information à un nombre limité de pays et sont soumises à moins d'exigences formelles, contrairement aux notices, plus réglementées et accessibles à tous les pays membres.

Même si la défiance est aujourd'hui toujours palpable, il faut néanmoins nuancer ce propos. En effet le choix des canaux de communication est propre aux pays : certains vont privilégier avant tout Interpol, afin de toucher le plus de pays possible et l'I-7/24, qui est son canal sécurisé de communication. Par exemple, l'Autriche, qui est l'un des pays fondateurs d'Interpol, donne une grande importance à cette instance. Toutefois, si un pays européen fait une demande d'information à d'autres pays européens via Interpol, il est possible que cette requête ne soit pas examinée, car les systèmes européens seront privilégiés, sauf dans certains cas très particuliers, comme par exemple, une demande d'information concernant les territoires français ultra-marins.

En deuxième lieu, les différences d'organisation administrative des polices peuvent conduire à des dysfonctionnements dans la chaîne de transmission de l'information. Une

¹⁵ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, Paris, p.68.

question envoyée à un service de police, dont l'organisation est défaillante peut très rapidement tomber dans l'oubli, sous une pile de dossiers. En outre, il faut toujours garder à l'esprit qu'une demande étrangère traitée représente du temps en moins pour se consacrer à ses propres affaires nationales, augmentant ainsi la possibilité qu'une demande complexe soit négligée voire même ignorée. Afin de limiter ce risque, il est essentiel d'envoyer des demandes simples et courtes : une confirmation d'identité, informations de vol de documents, antécédents judiciaires etc. Il faut aussi savoir gérer les priorités : un chèque sans provision par exemple n'attirera aucune attention.

En dernier lieu, les langues sont un obstacle majeur à la communication. Il existe quatre langues officielles au sein d'Interpol : le Français, l'Anglais, l'Arabe et l'Espagnol. Or tous les messages ne feront pas l'objet d'une traduction et le personnel affecté à la BCN ne maîtrise pas forcément ces quatre langues.

B. Un canal de partage isolé

En plus d'être un canal de communication assez particulier, le BCN souffre d'un isolement technique préjudiciable à son fonctionnement. En effet, l'I-7/24 est séparé des bases de données françaises, ce qui oblige à faire une double saisie des informations transmises, entraînant une augmentation des possibilités d'erreurs et de mauvaises saisies, et risquant ainsi de brouiller le travail des enquêteurs. Il faut également mettre en exergue le fait que cette double saisie ajoute un temps de traitement plus long de la part de l'agent de la BCN.

Le contrôle et la vérification des informations communiquées sont aussi des processus longs et difficiles, faisant que de nombreuses données peuvent devenir obsolètes ou inexactes. Cela touche en particulier celles contenues dans les diffusions, qui ne font l'objet d'aucun contrôle par le secrétariat général d'Interpol, contrairement aux notices. Par conséquent, les informations que la BCN peut récupérer doivent être traitées avec une certaine prudence.

Mais l'une des caractéristiques les plus utiles du bureau est sa proximité avec le pôle judiciaire : les demandes d'extradition, par exemple, forment une grande part de l'activité de ce service, à tel point qu'un bureau spécial aux extraditions y a été affecté, ce qui tend à renforcer son caractère spécifique.

II. Une coopération régionale approfondie

Au niveau européen, il existe un double dispositif, répondant chacun à un objectif précis : l'analyse stratégique et l'échange de données sont traités par l'UNE (A), tandis que la mise en commun des moyens d'information va s'effectuer via le SIS et le mécanisme de la Convention Prüm (B).

A. Un outil de diffusion de l'information

La réunion des forces de police des actuels 28 États membres de l'Union européenne au sein d'une même instance permet de favoriser un climat de confiance rendant possible la communication d'informations plus sensibles.

Cette communication s'effectue par l'UNE, point de contact unique et obligatoire, qui a pour missions d'organiser, sur initiative ou sur demande, l'ensemble des échanges d'informations ou de renseignements avec Europol, tout en respectant les prescriptions du droit national. Ces informations vont alimenter les bases de données d'Europol et permettre de mettre à jour ses fichiers d'analyse criminelle, qui contenaient en 2014 plus de cinq millions d'entités (individus, numéro de téléphone, véhicules, adresses...). Ces fichiers sont très utiles aux enquêteurs nationaux, car en les exploitant, le système d'information Europol (SIE) met en lumière les recoupements obtenus suite à l'analyse des données nationales, favorisant ainsi une approche globale d'affaires présentant très souvent de multiples ramifications. De même, cela permet de faire apparaître les grandes tendances criminelles européennes.

Cet outil est indispensable à l'existence d'Europol, car personne ne voulait créer un simple Interpol bis et c'est cette capacité d'analyse et de recoupement du système d'information Europol qui permettrait à cette dernière de supplanter sa grande sœur, par la création d'une « *police "pro-active", cherchant à anticiper les phénomènes, à refuser le rôle classique de "pompier du crime" que le judiciaire assigne à la police.* »¹⁶

L'accès à ces fichiers est très limité : seuls les enquêteurs concernés peuvent y avoir accès ainsi que certains analystes. Ils sont aussi protégés, de sorte que leur utilisation par un État demandeur n'est possible que si elle est conforme aux finalités pour lesquelles l'État requis les a collectées, conformément aux exigences européennes.¹⁷

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Par exemple, la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale art. 11, ou encore la décision 2008/615/JAI du Conseil, du 23 juin 2008, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, art. 26 §1.

Si un recoupement a été trouvé, le service interrogateur pourra consulter le fichier, tandis que le pays contributeur sera prévenu. Si ces services veulent échanger d'autres informations, ces communications devront soit avoir lieu via leurs UNE respectifs, soit directement entre eux, avec l'autorisation des UNE.

Le chemin d'une demande peut toutefois être assez complexe et lent : si un enquêteur français veut obtenir des informations sur un trafic de drogue slovaque par exemple, il doit envoyer sa requête à la SCCOPOL. Son message sera traité par le PCC, qui le transmettra à l'UNE. Tous deux fonctionnent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. L'UNE enverra la requête au bureau de liaison français à La Haye, qui dispose d'un service de veille. Ce bureau la transférera à son homologue slovaque, toujours à La Haye. Or tous les bureaux de liaison ne disposent pas obligatoirement d'un service de veille, ce qui peut déjà ralentir le processus. Ce bureau peut éventuellement avoir accès directement aux fichiers de police de son pays, ce qui n'est pas non plus systématique. Toutefois, si le bureau n'a pas accès aux fichiers ou si l'obtention de l'information exige un contrôle sur le terrain, le message sera envoyé à l'UNE de Slovaquie, puis, si besoin est, à la direction policière compétente (centrale puis locale éventuellement). Une fois l'information acquise, le message remonte jusqu'à l'UNE slovaque qui pourra l'envoyer directement à l'UNE française.

Cette longue chaîne est une parfaite illustration d'un inconvénient majeur de ce système : sa lenteur. Pour cette raison, ce canal est employé pour les affaires lourdes, nécessitant une enquête longue et approfondie, où une attente de plusieurs jours est envisageable, ce qui est d'ailleurs tout à fait en accord avec la doctrine d'emploi d'Europol, dont la compétence est limitativement déterminée selon une liste d'infractions relevant souvent de la criminalité organisée.

Toutefois, conscient des difficultés que génère ce mode de transmission, la messagerie SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*), en service depuis 2009, offre de nouvelles possibilités de communication entre services policiers. Pour utiliser ce système, les États membres doivent autoriser certains services de leur choix à communiquer directement avec Europol ou avec un autre service d'un pays membre, disposant aussi de cette possibilité, ce qui facilite et accélère énormément les échanges. La France a fait le choix d'accorder cette autorisation « *à l'ensemble des offices centraux, des services territoriaux relevant de la DCPJ, des services de police judiciaire de la Préfecture de police de Paris, des sections de recherche de la Gendarmerie, de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et du Service national de douane judiciaire* »¹⁸.

Dans ce cadre, la France se classe en troisième position en termes de volume d'échanges,

¹⁸ Document non référençable.

avec l'envoi et la réception de 43 000 messages en 2016, pour 37 000 en 2015, ce qui conduisit à l'initiation de 2 500 en 2015 et 3 300 en 2016.¹⁹

Cette grande ouverture permet donc un échange facile entre les différents services en fonction de leurs domaines de compétence, mais il reste une question : à quel service s'adresser ? À moins de bien connaître l'organisation administrative d'un ou plusieurs pays, ou de connaître personnellement un agent travaillant dans le service recherché, il est particulièrement difficile pour un agent français de deviner à qui l'information est destinée : ne serait-ce que pour l'Allemagne, vers quel service doit-on se tourner ? La *Landeskriminalamt* du Baden-Württemberg ou celle de Hesse ? La *Bundeskriminalamt* peut-être ? À moins que ce soit la *Bundespolizei* qui dispose de l'information, car la personne recherchée ne dispose pas d'un titre de séjour valable et qu'en l'ayant arrêté, c'est ce service qui pourrait confirmer l'identité de cette personne. La confusion est tout aussi imaginable pour un Allemand qui n'arrive pas à concevoir l'existence d'une force policière militaire, disposant de compétences judiciaires. Il aurait ainsi tendance à les assimiler aux *Feldjäger*, une police militaire aux compétences judiciaires très réduites, principalement responsable du maintien de l'ordre au sein des unités militaires. Par conséquent, les UNE restent, en pratique, indispensables.

Par conséquent, si, comme l'estiment les Sénateurs Jean-Claude Requier et François-Noël Buffet, Europol a « *vocation à devenir le canal privilégié d'échanges d'informations en Europe* »²⁰, il est indispensable de simplifier les modalités de communications, de s'engager dans une véritable politique de confiance et de renforcer les capacités d'analyse d'Europol, car « *ce n'est pas tant, au reste, le manque d'information qui pose problème, que notre capacité à exploiter l'information.[...] Tous les outils qui nous permettent de suivre les déplacements, dans un espace de liberté où les allées et venues sont nombreuses, nous sont utiles. Mais au-delà, l'enjeu est surtout d'être capable d'analyser les données, pour prioriser notre action.* »²¹

B. Un outil de coopération technique intégré

À côté d'Europol se sont développés des modes de coopération directe permettant aux forces de l'ordre d'exploiter des fichiers communs, intégrés dans les systèmes nationaux. Il ne s'agit plus ici de nécessairement envoyer un message à un service étranger, mais d'utiliser une base de données commune, sur le mode du Système d'information Schengen. Ce système permet notamment d'obtenir et de stocker des informations sur des ressortissants de pays tiers

¹⁹ Rapport du Sénat n° 484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER op. cit., p.70.

²⁰ Ibid. p.68.

²¹ Ibid., Audition de M. Patrick Calvar, p.153.

non autorisés, des personnes recherchées pour extradition ou arrestation, des personnes disparues, les personnes ou objets recherchés aux fins de contrôle discret ou spécifique, des personnes recherchées pour concours dans le cadre d'une procédure judiciaire et certains objets perdus ou volés aux fins de saisie ou de preuve.²²

En France, ce système est relié au fichier des personnes recherchées (FPR), au fichier des titres électroniques sécurisés (TES), à DOCVERIF et au fichier des objets et véhicules volés (FOVES) : ainsi l'enregistrement d'une personne ou d'un objet dans le système français, l'enregistre automatiquement au SIS, si l'agent coche la case Schengen lors de la saisie. Si un agent d'un État membre rentre les coordonnées de la même personne ou du même objet dans son fichier national ou directement dans le SIS, selon les organisations adoptées, le fichier français apparaîtra automatiquement. Ce fichier contient des informations permettant l'identification de la personne ou de l'objet, mais aussi des consignes de conduite. Ces consignes sont limitées et normées de sorte qu'elles puissent être automatiquement traduites : celles-ci sont par exemple “contrôle discret”, “contrôle approfondi”, “individu dangereux” etc.. Elles sont rassemblées dans un manuel SIRENE qui décrit en détail les règles et les procédures régissant l'échange bilatéral ou multilatéral des informations complémentaires²³. Si une réponse positive lors du contrôle apparaît, l'agent doit obligatoirement prendre contact avec le bureau SIRENE, qui l'informerait de la conduite à tenir en fonction du type et de la catégorie du signalement. Ce bureau a aussi pour mission de transmettre au pays qui a créé la fiche les dernières informations concernant la personne ou l'objet visé et traite les mandats d'arrêts européens, en lien permanent avec un magistrat.

Cette mise en commun de données est qualifiée par le Commissaire divisionnaire Colombi de « *Rolls Royce de la coopération policière* »²⁴ et présente des résultats remarquables : le fichier a été consulté en 2016 plus de 3 milliards de fois (1,9 milliard de fois en 2014 et 2,9 milliard en 2015, ce qui met en lumière un ralentissement après une très forte croissance : soit tous les agents concernés consultent le fichier, soit le SIS n'arrive pas à convaincre quelques irréductibles à l'exploiter), dont 555 millions de fois juste pour la France ; il contenait 71 millions de données, dont 830 000 personnes à arrêter ou surveiller et 35 600 mandats d'arrêts européens, dont 522 émis par la France furent mis à exécution. À titre de comparaison, le FPR français contenait 180 000 personnes en 2016.

Ce système a toutefois plusieurs défauts. En premier lieu, subsistent des problèmes d'alimentation, non seulement en termes de quantité, mais aussi en qualité. Le rapport de la

²² Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), COM(2016) 880 final, Bruxelles, 2016, p. 2.

²³ Rapport du Sénat n° 484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER op. cit., p.74.

²⁴ Ibid., audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.436.

commission d'enquête des Sénateurs Requier et Buffet souligne ce problème, car certains États alimentent plus ce fichier que d'autres, et d'après ce même rapport, la France n'est pas dans la catégorie des meilleurs contributeurs²⁵. Cette tendance peut s'expliquer par le manque de formation des acteurs impliqués, magistrats ou agents des forces de l'ordre, par des erreurs de saisie, mais aussi par l'absence de consultation systématique²⁶. En ce qui tient à la qualité des informations, il y a des erreurs dans les saisies, voire l'absence de certaines données, car tous les États ne respectent pas les dernières exigences de l'Union européenne par rapport au contenu de ces fiches. Depuis le 9 avril 2013, le SIS II peut contenir des données biométriques, totalement absentes du FPR français, comme une photographie de la personne ou ses empreintes digitales : leur ajout éviterait les erreurs de saisie du nom ou l'emploi d'alias par la personne contrôlée. Le but final est d'ailleurs d'utiliser les empreintes pour établir l'identité de la personne et non plus simplement la confirmer²⁷. Ainsi, « *il faudrait obtenir de l'ensemble des États membres du SIS que le SIS II ait la prééminence sur les systèmes d'information nationaux.* »²⁸ afin de véritablement pouvoir constituer un fichier européen fonctionnel et déjà en faisant du N-SIS II, le fondement de l'organisation du système d'information national à l'image de la Norvège²⁹.

En deuxième lieu, le temps de traitement peut parfois être long. En effet, même si les textes européens imposent un délai de traitement maximum³⁰, l'augmentation colossale en seulement quelques années du volume de demandes à traiter a conduit certains États membres à choisir des priorités de travail et à ne plus tenir compte du délai imparti³¹. Cependant, même si tous les pays et tous les agents pouvaient se conforter à ce délai, il est impensable que l'agent responsable du contrôle puisse attendre douze heures les résultats de sa demande dans certaines situations, comme les contrôles routiers : la réponse doit être immédiate pour être efficace. En pratique, la durée de réponse varie selon la demande : pour de simples vérifications de l'existence de pièces, une transmission d'information, le processus va prendre entre une et deux heures, de même pour les demandes très urgentes. Si un intermédiaire est nécessaire, la réponse peut venir dans les trois ou quatre heures s'il y a urgence ; plus il y aura

²⁵ Ibid. p. 438

²⁶ Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du SIS II, COM(2016) 880 final, op. cit., p.11

²⁷ Ibid. p.5.

²⁸ Rapport du Sénat n° 484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER op. cit., p.191

²⁹ Ibid. p. 191

³⁰ Notamment la décision-cadre 2006/960/JAI dite "Initiative suédoise", dont l'article 4 impose un délai maximum de huit heures pour les demandes d'informations urgente concernant une liste déterminée d'infractions. En cas d'impossibilité, le délai est de trois jours. Pour une demande sans urgence, le délai est d'une semaine, et ce toujours pour cette liste limitative d'infractions. Dans tous les autres cas, la limite est fixée à deux semaines. Il est manifeste qu'une coopération efficace ne puisse pas se satisfaire d'une telle attente. Ce délai est aujourd'hui fixé à douze heures.

³¹ Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du SIS II, COM(2016) 880 final, op. cit., p.9

d'intermédiaire, plus cela prendra du temps.³²

Or ces demandes urgentes peuvent concerner la découverte d'une fiche S. Les bureaux SIRENE ont été formés à traiter ce type de demandes dans des délais très courts. Mais dans ce cas-là, c'est un troisième problème majeur qui rentre en jeu, à savoir : l'efficacité même de l'existence de ce fichier. En effet, si un agent étranger contrôle une personne fichée S par un service français, cet agent va avoir un “hit” dans son fichier SIS national (s'il est inscrit au FPR bien sûr), mais il ne saura pas pourquoi cette personne est inscrite. Il devra donc contacter son bureau SIRENE afin d'obtenir la raison de l'inscription de la personne dans le système et la conduite à tenir. Mais cela peut alerter la personne surveillée, qui pourra ensuite être plus discrète. En effet, même si le bureau SIRENE français a pour consigne de traiter ces demandes en priorité, ce n'est pas le cas des bureaux SIRENE étrangers, car eux, ne savent bien sûr pas qu'il s'agit d'une fiche S. Par mesure de précaution, un policier allemand, par exemple, pourra amener la personne au commissariat, le temps d'obtenir une réponse. En supposant que la réponse arrive au bout d'une ou deux heures et que la consigne soit “contrôle discret”, la personne sera immédiatement relâchée, ce qui, naturellement, devrait éveiller son attention³³.

Une autre possibilité indispensable à la coopération policière européenne a été apportée par le traité de Prüm. Ce traité a été conclu le 27 mai 2005 entre l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la France et l'Espagne et a pour objectif de mettre en place un échange renforcé d'informations, notamment par la mise en commun, entre États membres, des fichiers concernant les données génétiques, les empreintes digitales et les données relatives aux registres des véhicules. Il fut intégré à l'Union européenne par deux décisions du Conseil³⁴, étendant ainsi son champ à 22 États de l'Union. « *Les décisions Prüm constituent sans doute un des progrès les plus notables en matière de coopération policière depuis la création de l'espace Schengen* »³⁵, car elles permettent la comparaison directe des nombreux fichiers européens dans ces trois domaines. Plus précisément, le système est assez proche du SIS, car le tout fonctionne sur une base “hit/no hit”. Par exemple, si une trace ADN est prélevée sur la scène d'un braquage, le service policier enquêteur va passer cet indice dans la base de données Prüm. Si un échantillon correspond dans un autre pays européen, il y aura un “hit”. L'agent devra alors contacter le bureau SIRENE ou UNE afin de demander un complément d'information au pays qui a enregistré l'échantillon correspondant afin d'obtenir

³² Interview d'un agent, anonyme.

³³ Entretien de l'auteur avec le *Polizeiberrat* Dirk HERZBACH, coordonnateur du CCPD de Kehl, le 19 avril 2018.

³⁴ La décision 2008/615/JAI et la décision 2008/616/JAI du 23 juin 2008.

³⁵ Ouvrage non référencé.

d'éventuelles informations tenant à l'identification de la personne, si elle a été identifiée. Réciproquement, si un pays découvre l'identité d'une personne dont on a trouvé une empreinte ou une trace ADN, enregistrée dans la base de données Prüm, tous les pays qui ont des échantillons correspondant pourront demander à leur tour l'identification de la personne. Cet instrument de la coopération représente donc un progrès considérable dans ce domaine : avant Prüm, les agents devaient formuler une requête à chaque pays, mais si l'un répondait non un jour, cela ne signifiait pas que la réponse soit toujours négative le lendemain, ce qui menait à de multiples demandes, rajoutant de la confusion à un domaine déjà compliqué. Désormais, tout est automatique.³⁶

Ces instruments de coopération ne représentent toutefois qu'une face de la coopération policière internationale, car derrière ces grandes organisations officielles se tissent dans les ambassades des relations plus discrètes, mais aussi plus étroites entre les forces de l'ordre, sur lesquelles la France a massivement investi.

Section 2 : Une coopération bilatérale étendue.

La coopération bilatérale est principalement gérée par la Direction de la coopération internationale (DCI). Créée en 2010 par la réunion du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) de la Police nationale fondé en 1961 et de la sous-direction de la coopération internationale de la Gendarmerie constitué en 1985, cet organe est aux commandes de l'un des plus grands réseaux mondiaux : 300 policiers et gendarmes répartis dans 93 ambassades et 240 autres agents affectés au siège de la DCI à Nanterre qui assurent une veille opérationnelle constante. Son histoire est aussi celle d'une fusion heureuse, s'inscrivant dans la politique de révision des comptes publics : en effet, d'après le Général Pascal Champion, sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale, il n'y a pas eu de réduction d'effectifs et bien qu'il ait fallu du temps pour harmoniser les modes de travail, *« la DCI a pris des parts de marché dans le domaine de la coopération internationale. Ainsi, tous les services sont gagnants, malgré une certaine compétition. »*³⁷. Elle a pour missions principales d'animer et de coordonner les coopérations opérationnelle, technique et institutionnelle des forces de l'ordre françaises et de mettre en œuvre la politique étrangère en matière de sécurité intérieure. Les objets de ses missions sont en priorité la lutte contre le

³⁶ Interview du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, le 3 avril 2018.

³⁷ Interview du Général Pascal Champion, sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale, le 30 mars 2018.

terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration irrégulière.

Ces objectifs se concrétisent différemment selon le type de coopération en question : dans le cadre de la coopération opérationnelle, ils se réalisent par la transmission d'informations, comme le prouve le volume en constante progression des messages échangés : en 2017, plus de 221 000 messages furent traités pour 208 600 en 2016. Ces partages ne se résument pas à de simples communications : elle regroupe entre autres la production de notes d'information (22 520 en 2017) et l'assistance aux enquêtes (7 195 la même année). En ce qui concerne la coopération technique, la DCI entreprend un nombre important d'actions portant sur la formation, des visites, des missions d'experts etc. Sur un total de 2 500, 21% d'entre elles concernent la lutte contre la criminalité organisée et les stupéfiants, 20% sur le terrorisme et 11% sur l'immigration³⁸. Ces actions visent à partager le savoir-faire des forces de l'ordre et de sécurité civile françaises, à développer l'échange de bonnes pratiques, à accroître leur efficacité, à renforcer l'État de droit et à renforcer les capacités de sécurité des pays partenaires tout en recherchant un retour en sécurité intérieure nationale.³⁹

À la vue de ces données, le rôle de la DCI peut se comprendre sur deux aspects propres à cette structure. Tout d'abord, le mode de coopération que propose la DCI est interpersonnel, ce qui lui permet d'effectuer ses missions de façon souple (I). Ensuite cette coopération dépasse le simple cadre sécuritaire et revêt un aspect hautement politique et même économique (II).

I. Une coopération essentiellement interpersonnelle

La principale force de la DCI est son réseau. Ce réseau est constitué au plus haut échelon par l'attaché de sécurité intérieure (ASI), qui prend le rôle de conseiller en matière de sécurité auprès de l'ambassadeur en poste et doit veiller à la sécurité des Français expatriés avec les consulats. Il a également une mission d'observation au bénéfice du ministère de l'Intérieur et des Affaires étrangères, à travers la rédaction de notes d'information. Par exemple, l'ASI en poste dans les Comores a pour consigne d'envoyer tous les jours des notes sur l'attitude des autorités locales afin de donner aux responsables politiques une meilleure vision de l'évolution des troubles migratoires et d'ordre public à Mayotte⁴⁰. Toujours dans ce rôle d'informateur, l'ASI peut rédiger des notes de contribution sur demande ou de sa propre initiative au bénéfice de la France ou du pays dans lequel il est en poste. L'ASI à l'ambassade de Berlin a, par exemple, rédigé des contributions pour les autorités allemandes à la suite des

³⁸ Bilan 2017 de la direction de la coopération internationale.

³⁹ Livret de présentation de la DCI, 2016, p.5.

⁴⁰ Interview du Contrôleur général Nicolas Declercq, sous-directeur de la coopération de sécurité et Gouvernance, le 30 mars 2018.

importantes manifestations en marge du G20 et depuis janvier, les thèmes traités sont d'une incroyable diversité : le renseignement pénitentiaire, les tâches indues, les pouvoirs des sociétés privées, les reconstitutions judiciaires, l'emploi de la vidéo mobile, etc..⁴¹ Ces activités permettent de renforcer la confiance entre les États et de développer de meilleures pratiques, voire de participer à une convergence des législations nationales. Le Contrôleur général Declercq fait aussi remarquer que cet outil est très utile à la France, dans la mesure où la DCI reçut une cinquantaine de contributions pour aider à la constitution de la police de sécurité du quotidien⁴².

Depuis quelques années, leur rôle a considérablement évolué, passant « *[d']une fonction majoritairement fondée sur la coopération technique, les ASI sont aujourd'hui très orientés vers la recherche de la coopération opérationnelle.* »⁴³. Ces nouvelles tâches se manifestent de façons diverses. Il faut toutefois préciser que si les ASI peuvent être un vecteur d'échange du renseignement policier, ils ne le sont que dans certaines limites. En premier lieu, les ASI ne peuvent pas accéder aux fichiers nationaux de police et doivent obligatoirement contacter la DCI, ce qui peut conduire à une attente parfois préjudiciable,⁴⁴ mais cette procédure reste nécessaire par rapport aux garanties de protection des données à caractère personnel des citoyens. Cette interdiction est parfois contournée, car « *presque tous admettent, par exemple, que, même s'ils n'ont pas accès directement, les liens de camaraderie sont là pour leur donner l'information qu'ils cherchent. Leur efficacité est dépendante de leurs bonnes relations avec les policiers du pays hôte, dans la mesure où ceux-ci leur donnent l'information qui leur fait défaut.* »⁴⁵. En outre, il n'est pas difficile d'imaginer qu'un ASI puisse obtenir des informations sensibles sur une affaire particulière, qu'un organisme comme la SCCOPOL n'aurait pas pu obtenir aussi facilement⁴⁶. Cette recherche de l'efficacité à travers les relations personnelles est une constante de l'activité policière dans le domaine de la coopération, ce qui pose un problème en termes de protection des données à caractère personnel des citoyens. En second lieu, « *la DCI n'a pas de compétence judiciaire, elle n'est pas saisie par les juges français pour mener des investigations, elle ne peut pas légitimement solliciter l'information judiciaire.* »⁴⁷, ce qui limite considérablement son impact. Cette interdiction a trouvé une

⁴¹ Réponses du Commissaire général Felkay à un questionnaire, le 29 mars 2018.

⁴² Interview du Contrôleur général Nicolas Declercq, sous-directeur de la coopération de sécurité et Gouvernance, le 30 mars 2018.

⁴³ Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, Dalloz, octobre 2010, actualisé en octobre 2017, §4, sur www-dalloz-fr-s.biblioum.u-paris2.fr/documentation/, §328.

⁴⁴ Ce sujet fut notamment soulevé dans la question écrite n°00053 de Mme. la Sénatrice Jacky Deromedi, publiée dans le JO Sénat du 06/07/2017, p.2111.

⁴⁵ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit. p.39.

⁴⁶ Ibid. p.83.

⁴⁷ Interview du Contrôleur général Nicolas Declercq, sous-directeur de la coopération de sécurité et Gouvernance, le 30 mars 2018.

illustration dans la jurisprudence de la Cour de cassation, dans un arrêt du 9 février 2016 : dans les faits, un officier de liaison français a obtenu des données de géolocalisation d'un suspect hors du territoire national et les a transmis aux services français, sans qu'il n'y ait de demande d'entraide pénale internationale. La cour d'appel, a jugé, qu'il n'était pas démontré que les demandes d'entraide n'ont pas été délivrées au pays collecteur et il n'est pas démontré que leur accord n'a pas été donné pour exploiter ces données. Ces deux remarques sont importantes, car une demande d'entraide pénale internationale met en lien les autorités judiciaires des deux pays concernés, qui peuvent ainsi s'échanger formellement des éléments de preuves avec l'indispensable autorisation de leur exploitation, car une donnée appartient au pays collecteur, qui seul peut autoriser leur utilisation dans un champ restreint (une enquête déterminée par exemple). Or, la Cour de cassation cassa l'arrêt sur le fondement de l'article 230-32 du Code de procédure pénale (CPP), selon le motif que la géolocalisation est un acte d'enquête, subordonnée à une demande d'entraide pénale internationale préalable ou concomitante, dans la mesure où il est impossible de transformer une technique policière en acte judiciaire, et ce y compris en cas d'urgence. Cette stricte obligation tend donc à transformer les ASI et officiers de liaison en “ambassadeurs policiers”, dépourvu de compétences opérationnelles.

Cependant, il ne faut pas sous-estimer leur rôle, car la DCI a aussi une fonction de “facilitateur” et va aiguillonner les services de police dans leurs investigations⁴⁸, grâce à leurs connaissances pointues des systèmes nationaux de police et la présence d'agents. En cas de nécessité, l'ASI peut aussi intervenir pour « *remuer* » les administrations et adopter une approche plus personnelle en maintenant « *une pression pour faire avancer un dossier, car ce n'est pas que de la tuyauterie la coopération policière, c'est de l'humain.* »⁴⁹

Sous les ordres de l'ASI, il y a les officiers de liaison et contrairement à ce premier, ceux-ci se concentrent sur une forme spécifique de coopération, en général l'immigration irrégulière, la criminalité organisée ou le terrorisme. Ils ont les mêmes compétences de transmission de l'information policière, de coordination des forces de police et de soutien technique que l'ASI, mais sont soumis aussi à un formalisme particulier : « *quand par exemple la DCPJ veut des choses, elle passe par la DCI H24 qui me répercute. La réponse de l'ODL [officier de liaison] passe par moi qui renvoie à la DCI. Il peut arriver que l'enquêteur français appelle directement l'ODL (cas d'urgence) mais ce dernier lui demande de formaliser sa demande auprès de la DCI.* »⁵⁰.

De façon plus générale, les ASI et ODL reçoivent tous les ans des consignes de la DCI,

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Réponses du Commissaire général Felkay à un questionnaire, le 29 mars 2018.

mais aussi du Ministre de l'Intérieur et des directions police et gendarmerie, lors d'un colloque d'une semaine en septembre⁵¹.

II. Une priorité politique à usage dual

Toutefois, les services que peut rendre la DCI ne s'arrêtent pas à la seule coopération policière et les dimensions remarquables de ce réseau témoignent de l'importance que cet organe revêt auprès des instances politiques françaises. En effet, la souplesse de l'institution et le statut de leurs agents permettent de remplir d'autres missions au service des intérêts français. Ces intérêts sont de deux ordres : politiques et économiques.

En ce qui concerne les objectifs politiques, il y a bien sûr les opérations de coopération opérationnelle et technique, comme évoquées précédemment. D'autres exemples particulièrement forts de cette entraide serait le prêt par la France de deux véhicules de barrage au *Land* de Hambourg lors du G20 en 2017 ou encore les missions de gestion des crises extérieures au service de l'Union européenne, comme l'opération GAR-SI Sahel, pour laquelle la Gendarmerie assure la coordination au Sénégal et au Burkina-Faso ou de l'ONU, en aidant les forces de l'ordre africaines du Sahel⁵². En ce qui concerne les actions, 1 525 d'entre elles sont menées en Afrique et au Moyen-Orient (725 en Afrique du nord et Moyen-Orient et 800 en Afrique), suivies par l'Union européenne (305). Ceci souligne clairement les priorités de la diplomatie policière française qui concentre la majorité de son action dans des zones sous tensions et en particulier là où la France a des intérêts⁵³.

Mais le cœur de cette activité politique de la DCI est la coopération institutionnelle. Dans ce domaine, c'est la division de l'Union européenne, organisations internationales et réseaux qui est compétente. Plusieurs de ses bureaux peuvent intervenir : tout d'abord, « *le bureau des organisations internationales a un rôle particulier : il cherche à placer des gendarmes et des policiers aux sièges d'organisations internationales et complète l'action prioritaire de la DRI DCPJ et DCI si elles ne sont pas compétentes pour certaines demandes de l'ONU, OSCE et Interpol. De cette façon, il peut retransmettre certaines demandes à l'administration compétente, faciliter leur travail, voire gérer seul certains cas.* »⁵⁴ Le bureau des organisations internationales et le bureau de l'Union européenne ont respectivement pour mission de défendre les positions françaises devant ses partenaires et les grandes instances

⁵¹ Ibid.

⁵² Gend'Info, *Coopération opérationnelle internationale*, par la Capitaine Céline MORIN et Angéline GAGNERAUD, n°402 février/mars 2018, p.10-11.

⁵³ Bilan 2017 de la DCI, p.2.

⁵⁴ Interview du Général Pascal Champion, sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale, le 30 mars 2018.

mondiales, telles l'ONU ou FRANCOPOL et européennes.⁵⁵

Dans le cadre de l'Union européenne, la DCI a le rôle de coordonnateur national et mène une véritable politique d'influence, qui s'est révélée très efficace : la Police et la Gendarmerie ont obtenu la direction de quatre des dix priorités du cycle politique européen EMPACT (*European multidisciplinary platform against criminal threats*) 2017-2021 et la sous-direction de deux autres.⁵⁶

À ce titre, l'influence du ministère des Affaires étrangères est permanente, ce qui peut conduire à quelques conflits de compétence avec le ministère de l'Intérieur : « *Au niveau central, le ministère des Affaires étrangères peut vouloir piloter tous les crédits tenant à la coopération. La majorité d'entre eux est effectivement sous sa compétence, mais le ministère de l'Intérieur doit pouvoir répondre à des engagements particuliers représentant des urgences non programmées par le ministère des affaires étrangères.* »⁵⁷

D'un point de vue économique, la DCI a un rôle très important à jouer sur deux aspects : la captation de fonds européens, qui représentent la grande majorité du budget⁵⁸ et la valorisation du savoir-faire français.

En ce qui concerne l'obtention de fonds européens, c'est l'Unité de fonds pour la sécurité intérieure (FSI) qui a géré cette mission. Ainsi, dans le cadre financier 2014-2020, la DCI a programmé 11 projets représentant une subvention totale de l'ordre de 16 millions d'euros, prélevés sur l'enveloppe du fond pour la sécurité intérieure⁵⁹ et en 2017, a obtenu près de 14 millions d'euros de crédits européens, grâce au nombre important de projets qu'elle a remporté. En tant que gestionnaire, la DCI a pu « *financer une équipe conjointe d'investigation réunissant des policiers nigériens et européens pour lutter contre la traite des êtres humains au Niger (ECI Niger), un réseau européen consacré à la recherche et à l'innovation dans le domaine de la sécurité intérieure (ILEAnet) ainsi que des activités centrées sur la criminalité itinérante en Europe de l'Est (Euroeast Police)* »⁶⁰. L'obtention de crédits permet de mettre en place un cercle vertueux : en remportant des projets, la DCI peut moderniser ses moyens, obtenir plus de personnels et renforcer son statut et sa réputation auprès des acteurs institutionnels et étatiques, lui permettant d'obtenir à terme de nouveaux projets de plus en plus ambitieux, ce qu'illustre l'augmentation des effectifs dans le cadre de la

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Bilan 2017 de la DCI, p.3.

⁵⁷ Interview de Contrôleur général Nicolas Declercq, sous-directeur de la coopération de sécurité et Gouvernance, le 30 mars 2018.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Bilan 2017 de la DCI p.3.

⁶⁰ Ibid. p.3.

gestion des crises extérieures, soit plus de 22% entre 2016 et 2017⁶¹, une augmentation de 14% des actions, le traitement de 6,5% de messages en plus et le doublement des crédits sur cette même période⁶².

Néanmoins il demeure une ombre au tableau. En effet, les institutions européennes ne donnent pas ces fonds directement aux agences étatiques,⁶³ cela revenant sans doute à payer les États pour coopérer ensemble, ce qu'ils doivent faire d'eux-mêmes et sans l'aide de l'Union. Afin de contourner cette impossibilité, l'État français a participé à la création d'entreprises, à l'image de CIVI Pol Conseil, qui est une société anonyme détenue à 40% par l'État et dont le Président directeur général est le Préfet Pierre de Bousquet⁶⁴, ou encore Expertise France, qui est un établissement public, créé par la loi du 7 juillet 2014. Ces sociétés, que la DCI appelle « *opérateurs* » vont répondre à des appels d'offres européens, mais pour réaliser ce projet, elles seront inévitablement contraintes de demander le soutien de l'État à laquelle elles sont affiliées, dans la mesure où elles ne disposent pas en propre de l'expertise nécessaire pour mener ces missions.⁶⁵ Or, toujours d'après le Contrôleur général Declercq, les frais des opérateurs représentent au moins 12% du budget total. De plus, les procédures sont longues, lourdes, onéreuses et marquées par une concurrence féroce entre les pays candidats, ce qui induit parfois des logiques de marchés pouvant se révéler néfastes, en particulier dans le domaine de la sécurité, comme l'insistance sur la réduction du prix des prestations au détriment de la qualité (recrutement de retraités plutôt que de faire appel à des agents actifs, problèmes matériels etc.).

Diverses solutions sont évoquées pour résoudre ce problème, notamment la fusion entre CIVI Pol Conseil et Expertise France⁶⁶, la possibilité de permettre à du personnel d'active de participer aux projets en échange d'un remboursement moins élevé au budget de l'État, voire même « *en confiant à un État membre (en le finançant pour cela) la responsabilité de tout un pan de coopération dans un pays où son expertise est particulièrement souhaitée plutôt qu'essayer à toutes forces de créer des consortiums de pays européens aux expertises souvent très différentes.* »⁶⁷. Cependant pour effectuer ce travail de conviction, la DCI a besoin de

⁶¹ Ibid. p.3.

⁶² Ibid. p.2.

⁶³ Interview du Contrôleur général Nicolas Declercq, sous-directeur de la coopération de sécurité et Gouvernance, le 30 mars 2018.

⁶⁴ Site internet CIVI Pol Conseil, *Qui sommes-nous ?* Consulté le 20 avril 2018, www.civipol.net/fr/qui-sommes-nous/notre-organisation.

⁶⁵ Interview du Contrôleur général Nicolas Declercq, sous-directeur de la coopération de sécurité et Gouvernance, le 30 mars 2018.

⁶⁶ Interview du Général Pascal Champion, sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale, le 30 mars 2018.

⁶⁷ Interview du Contrôleur général Nicolas Declercq, sous-directeur de la coopération de sécurité et Gouvernance, le 30 mars 2018.

moyens humains plus importants...⁶⁸

Le financement provient aussi de certains États capable de financer eux-mêmes l'expertise de la DCI, comme l'Arabie Saoudite ou les Émirats arabes unis, le reste étant financé par le budget national, pour les opérations concernant les « *objectifs prioritaires de notre politique étrangère.* »⁶⁹.

Enfin, la DCI est aussi depuis 2008 un outil d'aide à l'export des technologies et du matériel français de sécurité intérieure et civile, conformément à la politique de diplomatie économique et dans le respect de la charte éthique régissant les relations entre les entreprises françaises et la DCI. Concrètement, cela consiste en l'information des acteurs, leur mise en relation avec les ASI et la mise en place de salon, à l'image de MILIPOL etc..

En conclusion, la DCI permet « *de mettre en place une bulle sécuritaire plus étendue. Cela ne concerne pas que le judiciaire, mais aussi le maintien de l'ordre* », l'importance politique et le soutien à l'économie nationale »⁷⁰.

Pourtant, la DCI n'est pas le seul acteur participant à la coopération bilatérale, car depuis le début des années 2000, les CCPD se sont taillés une place de plus en plus importante dans l'univers de la coopération policière et les offices centraux n'ont pas abandonné leurs vieux réseaux.

Section 3 : Une coopération locale rapide

La coopération locale se caractérise par une multiplicité d'acteurs très différents, souvent de petite taille, traitant un champ très spécifique de la coopération policière : cela peut être une zone géographique précise, dont les Centres de coopération policière et douanière (CCPD) sont les principaux représentants (I), ou cela peut être une forme de criminalité particulière, comme l'illustrent les bureaux spécialisés des offices centraux (II).

I. Les CCPD chargés de la lutte contre la petite et moyenne délinquance

Comme précisé lors de l'introduction, la création des CCPD est fondée sur l'article 39 §§4 et 5 de la CAAS, en remplacement des anciens commissariats binationaux, sous l'autorité de la Direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF). Depuis les accords de Mondorf-les-

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

Bains du 9 octobre 1997, créant un CCPD entre la France et l'Allemagne, opérationnel dès 1999, neuf autres CCPD furent créés : deux en Italie à Modane et Vintimille par les accords de Chambéry du 7 octobre 1997 (mais ratifiés seulement en 2000), un avec la Suisse avec les accords de Berne du 11 mai 1998, quatre en Espagne à Hendaye, Canfranc, Melles-Pont-du-Roy et Perthus par les accords de Blois du 7 juillet 1998, suivis des accords de Tournai avec la Belgique du 5 mars 2001 et enfin les accords de Luxembourg avec ce même État, du 15 octobre 2001. Ces outils eurent des résultats satisfaisants et attirèrent l'attention de l'Union européenne, qui décida à son tour de favoriser le développement de ces structures. Ainsi, le Conseil de l'Union européenne fit rédiger un manuel permettant la constitution du parfait CCPD, largement inspiré des accord existants⁷¹. Aujourd'hui, il existe en Europe 59 CCPD, ce qui prouve leur succès, mais souligne en même temps la marge de développement qu'il reste à effectuer. Malgré ces guides et modèles, chaque CCPD est différent : en effet l'organisation et les modes de travail varient en fonction des relations que la France entretient avec ses voisins et de leurs nécessités réciproques : ainsi le CCPD du Luxembourg est un centre quadripartite, réunissant la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la France, mais qui n'a pas de service continu. D'un autre côté, le CCPD de Basel entre la Suisse et l'Allemagne est l'un des plus abouti avec une possibilité d'échanges de données à caractère personnel direct (traces ADN, empreintes digitales...), sans devoir passer par une instance centrale de coopération.

Il faut néanmoins un peu relativiser le rôle de l'Union européenne sur l'existence de ces centres, car ils ne sont plus une exclusivité européenne : le 7 septembre 2009, la France a signé avec le Brésil un protocole visant à créer le premier Centre de coopération policière hors de l'espace Schengen entre la Guyane et la région de l'Amara, dont les dispositions sont très similaires aux instances métropolitaines⁷², soulignant ainsi la vision essentiellement pragmatique que la France a de ces agences, en dehors de toute européanisme idéologique.

Toutefois, l'apparition de ces structures ne se fit pas sans réticences. Par exemple, la Gendarmerie nationale craignait que ce mode de coopération ne soit une excuse pour ensuite justifier sa suppression⁷³, comme ce fut le cas pour sa cousine belge, dont le processus de

⁷¹ Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *European best practice guidelines for Police and Customs Cooperation Centres*, Bruxelles, le 15 avril 2011.

⁷² Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi n°3139, autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, relatif à la création d'un Centre de coopération policière, par le Député Philippe COCHET, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011.

⁷³ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit. p.56 et p. 109 : d'après l'auteur, les forces les plus hostiles à la coopération internationale étaient les douanes anglaises (*HM Customs & Excise*), la Gendarmerie française et la *Guardia civile*, « *justement ceux qui n'ont pas de correspondants naturels sur l'ensemble européen et qui dépendent de ministères spécifiques. [...] Ils ont l'impression que la construction européenne va les sacrifier, ou, du moins, durement les affecter en les reléguant dans les activités de second ordre.* »

dissolution débuta en 1998 pour se conclure officiellement en 2001, ce qui coïncide parfaitement avec l'accélération de la coopération transfrontalière. Cependant la création des CCPD entraîna aussi la fin d'une grande partie des accords précédents⁷⁴ et le démantèlement des anciens réseaux policiers, car comme le décrit Azilis Maguer, « *le CCPD fonctionne comme une place de marché ouverte où chaque acteur est constamment susceptible de faire jouer la concurrence entre deux ou plusieurs de ses partenaires étrangers.* »⁷⁵, ce que confirme les articles 5 §2 des accords de Tournai, Art. 3 §2 des accords de Luxembourg etc.⁷⁶. Ainsi, même un service qui n'a pas un besoin impérieux de ce nouvel outil sera quand même tenu d'y assurer une présence minimale, afin de maintenir une certaine visibilité en entretenant des relations de travail avec ses partenaires traditionnels, en veillant à ce qu'aucune autre agence ne prenne suffisamment d'importance pour remettre en cause son existence, mais aussi pour étendre son propre réseau⁷⁷. Ce phénomène a d'ailleurs été beaucoup renforcé par l'extension des zones frontalières concernées⁷⁸ par les accords et de la possibilité de recours au CCPD au niveau national et non plus simplement au bénéfice exclusif des unités frontalières⁷⁹.

Les CCPD fonctionnent globalement tous selon le même modèle : un coordonnateur national, travaillant en coopération avec son homologue de l'autre pays gère le centre et « *s'assure de la cohérence de l'action des différentes forces de son pays d'origine, au regard de la doctrine nationale d'emploi des CCPD.* »⁸⁰. Sous leur autorité, des opérateurs travaillent « en équipe »⁸¹ dans une grande salle de veille. Sur chacun des longs bureaux, des agents français et allemands sont assis face à face et communiquent ensemble à propos d'une requête

⁷⁴ Comme par exemple l'abrogation expresse de l'accord de coopération du 3 février 1977 par l'article 24 de l'accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française relatif à la création des CCPD.

⁷⁵ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, Cultures & conflits, 2002, p.4, §13.

⁷⁶ « Sous réserve de la compétence des organes centraux nationaux, les centres communs sont, pour l'échange d'informations ayant un lien avec la zone frontalière, à la disposition de l'ensemble des unités et services chargés des missions de police et de douane des deux Parties.. »

⁷⁷ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, op. cit. p.4, §16.

⁷⁸ L'accord de Tournai du 18 mars 2013 entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, Art. 4 a étendu la compétence du CCPD sur l'ensemble du territoire du royaume de Belgique et sur quatre autres départements français.

⁷⁹ Cette possibilité a été introduite par un règlement et s'est retrouvé inséré dans les derniers accords, tels l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, du 24 octobre 2008, art. 3 §2.

⁸⁰ Rapport du Sénat n°310, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi relatif à la coopération en zone frontalière entre les autorités de police et les autorités douanières, par le Sénateur Jean BESSON, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2013, p.14.

⁸¹ Par exemple accord de Mondorf-les-Bains, du 9 octobre 1997, op. cit. art. 7.

qui vient d'apparaître. Dans le couloir en face de cette salle, sont installés des bureaux spécialisés, où sont envoyées toutes les demandes afférentes à ces thématiques particulières. Au CCPD de Kehl, il y a un bureau responsable de l'ordre public, des faux papiers et de l'immigration ; au CCPD de Vintimille, il n'y a pas de bureau thématique, mais un bureau de réadmission, qui va exclusivement constituer les dossiers nécessaires à la réadmission des étrangers en séjour irrégulier sur le territoire en provenance d'Italie.

Leurs missions sont les mêmes : les CCPD «*sont établis pour favoriser le bon déroulement de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, notamment pour sauvegarder la sécurité et l'ordre public et lutter contre les trafics illicites, l'immigration irrégulière et la délinquance transfrontalière*»⁸². Ils aident également «*à la coordination de mesures conjointes de surveillances et d'intervention ponctuelles dans la zone frontalière, à la préparation et à l'exécution des opérations de remise de personnes en situation irrégulière [...] et à la préparation et au soutien des observations transfrontalières et des poursuites transfrontalières [...]*»⁸³. Ces centres favorisent donc la mise en place d'une zone spécifique, où s'appliquent des règles particulières, aussi bien policières, dans le sens de police administrative et judiciaire, qu'administrative en générale,⁸⁴ : ils doivent lutter contre la petite et moyenne délinquance et les troubles quotidiens des citoyens vivant dans ces espaces, qui ne comprennent plus l'impunité des contrevenants aux lois sur le simple fondement du franchissement d'une frontière, qu'ils ne voient pas.

Les principaux avantages de ces structures sont tout d'abord leur formalisme limité et la rapidité de traitement : lorsqu'un agent a besoin d'une information, il va pouvoir envoyer un message au CCPD qui l'intéresse ou appeler l'opérateur de sa nationalité. L'opérateur va ensuite remplir un *caneva* comportant des champs d'application mentionnant son identité, le service demandeur, éventuellement le motif etc. et va l'envoyer à son homologue étranger, qui, à son tour, répondra en remplissant une fiche spéciale et l'agent français enverra cette réponse au demandeur, après l'avoir éventuellement traduite. L'indicateur de performance a été fixé à quatre heures par la DCPAF et selon ce critère, le nombre de demandes traitées en un temps inférieur va de 85% à 95% en fonction des CCPD. Toutefois, ce délai fixé n'a aucune pertinence opérationnelle, car le temps de réponse sera déterminé par le critère d'urgence fixé par l'appelant : si la requête s'inscrit dans le cadre d'une enquête, l'opérateur pourra prendre un peu plus de temps pour procéder à des recherches, alors que dans le cadre

⁸² Par exemple, l'accord de Tournai du 18 mars 2013, op. cit., Art. 5 §1.

⁸³ Ibid. Art.6.

⁸⁴ La convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, dite "Convention de Madrid", encourage les États à faciliter et à promouvoir la coopération décentralisée transfrontalière. À la conjonction de ces deux types d'accords, il pourrait être intéressant de réfléchir à la constitution éventuelle d'une police municipale frontalière binationale.

d'un contrôle routier, la réponse doit être quasiment immédiate pour être effective, ce que les agents arrivent à faire. Si la demande est urgente, les opérateurs communiquent ensemble à haute voix et régularisent ensuite la procédure. Ainsi, la plupart des messages sont traités en un quart d'heure. Ce critère est souvent déterminant pour la plupart des agents, qui se plaignent de la lenteur des autres mécanismes, comparé à la célérité des CCPD. Ainsi le traitement des demandes est en croissance constante pour tous les CCPD : pour celui de Genève par exemple, 19 714 demandes furent traitées en 2015, 20 125 en 2016 et 21 094 en 2017. Cette augmentation témoigne de l'adoption de plus en plus importante de cet outil par les agents opérationnels et ceux dans toute la France, car sur les 6 448 demandes françaises traitées en 2017, 35% provenaient de départements non frontaliers, dont parfois même les territoires français ultra-marins.

Ce succès tourne même au désavantage des structures centrales, car les CCPD prennent désormais l'habitude de communiquer directement entre eux, ce qui est en principe interdit par la DCPAF. Cette nouvelle méthode est rendue possible par la forte dynamique de services et de confiance qui lie les policiers d'un même centre, un gendarme ou un policier allant contacter un autre agent français en poste dans un autre CCPD, afin d'obtenir de son homologue une information que des policiers allemands, ou espagnols disposent par exemple. Ainsi, c'est un réseau très performant que peuvent mettre en place ces 59 CCPD européens, mais tous les pays ne sont pas prêts à se lancer dans cette coopération, comme les Polonais par exemple, qui refusent systématiquement d'envoyer une information, si celle-ci est destinée à un autre pays que son partenaire direct et exclusif...comme tous les accords l'exigent en principe. Le risque pour la SCCOPOL est que les CCPD s'accaparent la totalité des communications entre deux pays, mais cette éventualité est limitée par le fait que les opérateurs sont tenus de contacter immédiatement les services de la DRI DCPJ, dans le cas d'une requête sur une affaire complexe, dépassant le cadre de la petite et moyenne délinquance⁸⁵, car « *cette étroite collaboration de l'ensemble des services de police et de douane ne doit pas porter préjudice aux relations de service de l'échange d'information par les autorités centrales nationales.* »⁸⁶

La limite des capacités de communication des CCPD ressort particulièrement bien avec les “fiches S” qui posent de gros problèmes à la coopération transfrontalière. Prenons un exemple : lors d'un contrôle routier, un policier allemand rentre dans ses fichiers les coordonnées d'une personne qu'il a arrêtée, et apprend, grâce au SIS, que cette même personne est connue en France mais ne sait pas pourquoi, car s'agissant d'une “fiche S”,

⁸⁵ Rapport du Sénat n°310, par le Sénateur Jean BESSON, op. cit. p.8.

⁸⁶ Circulaire n°9315/DEF/GEND/CAB/RI/OE relative à la coopération policière transfrontalière franco-allemande du 27 octobre 2000, p.9.

aucune information n'apparaît. À partir de ce moment, l'agent dispose d'un choix : contacter le CCPD de Kehl ou le bureau SIRENE. Si ce policier choisi le CCPD, les agents français du centre ont pour consigne stricte « *[d']en aucun cas communiquer le contenu de ces fiches aux partenaires étrangers, cette communication étant de la responsabilité du service émetteur (DGSI -direction générale de la sécurité intérieure-, SDAT -sous-direction anti-terroriste-)* »⁸⁷ alors que les opérateurs français peuvent parfaitement accéder à ce fichier. Il ne subsiste à cette règle qu'une seule exception : « *afin de garantir la sécurité des fonctionnaires intervenants, si la fiche est positive en France faisant état d'une dangerosité particulièrement grave ou si des circonstances particulières le justifient, cette information devra immédiatement être communiquée au partenaire.* »⁸⁸. Cette exception s'inscrit dans un esprit de coopération pragmatique indispensable au maintien d'une confiance minimale entre collègues extranationaux. Lors d'une visite dans une agence de coopération après une nouvelle vague d'attentats, le ministre de l'Intérieur M. Cazeneuve a exprimé cette même consigne en élargissant son champ : « *quel que soit le domaine, chaque fois que nous pouvons transmettre une info qui peut faire la différence, il faut le faire, et tant pis si on se fait taper sur les doigts ensuite. Seul compte le résultat...* »⁸⁹. Mais si les agents français obéissent aux consignes, ce sont les services français émetteurs, qui seuls, pourront prendre contact avec le service étranger requérant. De son côté, le bureau SIRENE pourra seulement dire qu'il s'agit d'une “fiche S” et lui communiquer le comportement à adopter. Pour plus d'informations, il faut contacter le service émetteur.

Ainsi les agents étrangers peuvent se heurter à un terrible silence des instances françaises. Or ceci peut avoir plusieurs conséquences néfastes, très bien résumées par le coordonnateur allemand du CCPD de Kehl, le *Polizeioberrat* Dirk Herzbach, lors d'un entretien : tout d'abord, cela nuit considérablement à la confiance entre les deux pays. En effet, si le personnel de commandement et d'encadrement peut éventuellement comprendre les raisons tenant à un tel refus de communication, les autres agents, eux, ne le comprennent pas et le vivent comme un signe de défiance. Ce sentiment est d'autant plus exacerbé que les agents français doivent obtenir le plus d'informations possible sur les conditions de contrôle de la personne “fichée S”, comme le lieu, l'heure, les personnes l'accompagnant, sans le moindre retour possible aux forces étrangères. En second lieu, cela porte atteinte au principe de disponibilité des informations, tel qu'énoncé dans la décision-cadre 2006/960/JAI à son article 3 : « *La transmission des informations à l'extérieur ne doit pas être plus dure que les règles internes* », ce qui est ici manifestement le cas.

⁸⁷ Document non référencé.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Entretien avec un agent, anonyme.

Il y a donc une tension sous-jacente constante au CCPD : d'un côté, les agents sur le terrain recherchent le plus d'efficacité possible et les opérateurs du centre veulent coopérer toujours plus, désirent fonctionner un jour comme une centrale opérationnelle accessible à toutes les forces de l'ordre. Pour ce faire, ils mobilisent leurs relations personnelles et utilisent à leur avantage tous les textes qui peuvent jouer en leur faveur : d'après le Sénateur Jean Besson, la coopération est plus étendue que celle traditionnellement prévue dans le cadre des accords, car elle couvre la transmission de données n'ayant pas de lien avec la zone frontalière, car des accords internationaux, le droit communautaire ou les dispositions nationales le permettent.⁹⁰ C'est une tendance partagée par les Allemands, dont de nombreux agents à travers toute l'Allemagne vont prendre contact avec Kehl pour obtenir une information, alors que seuls les policiers des Länder frontaliers peuvent le faire (Baden-Württemberg, Saarland et Rhénanie Palatina)⁹¹. D'un autre côté, les organes centraux cherchent à contrôler ces flux et les instances politiques veulent maintenir une « *démarche [...] de respect des souverainetés.* »⁹²

II. Des échanges thématiques à travers la coopération directe

Les CCPD ne sont toutefois qu'une partie de ces accords, car tous prévoient également des modalités de coopération directe, en coordination soit avec les CCPD directement, soit avec les instances centrales. Encore une fois ici, les possibilités de coopération touchent aussi bien la coopération technique, qu'opérationnelle.

En ce qui concerne la coopération technique, les forces de l'ordre de chaque pays peuvent réaliser des exercices communs, des activités de rencontres, mais aussi des formations partagées. Par exemple, la Gendarmerie nationale a mis en place plusieurs programmes de formations partagées linguistiques, en déplaçant le centre de formation en langue allemande à Lahr, mais aussi opérationnelles avec un mécanisme de formation croisé : la police de la Rhénanie-Palatinat invite des forces de la Gendarmerie (le groupement d'observation et de surveillance et la brigade rapide d'intervention) à un stage d'une semaine à Hahn de pratique à la conduite et à la sécurité aux tiers, tandis que les Gendarmes invitent les Allemands à une formation motocycliste à Fontainebleau.

S'agissant de la coopération opérationnelle directe, ces mécanismes sont loin d'être

⁹⁰ Rapport n°310, par le Sénateur Jean BESSON, op. cit., p.20.

⁹¹ D'après le *Polizeiberrat* Dirk Herzenbach, coordonnateur du CCPD de Kehl, une exception réglementaire permet toutefois aux policiers des autres Länder d'y faire appel : l'affaire doit être urgente. Or le centre va considérer que toute demande qui lui est envoyée est urgente... à partir du moment où un agent lui adresse un message.

⁹² Rapport n°310, par le Sénateur Jean BESSON, op. cit., p.17.

nouveaux et certains vieux réflexes, vieux réseaux n'ont jamais été remis en cause, malgré l'apparition d'organes dédiés. Ainsi, il existe une multitude d'acteurs, sur de nombreux niveaux différents, ce qui a pour conséquence d'en faire un domaine particulièrement flou de la coopération policière internationale.

Au niveau national, ce sont les offices centraux qui sont dotés d'un bureau dédié à la coopération policière. Ce bureau est le plus souvent relié directement au correspondant étranger travaillant dans le même champ d'expertise. Par exemple, la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité a, en son sein, un bureau chargé de communiquer directement avec les agents étrangers compétents en cybercriminalité et peut animer des réseaux d'entraide policière (*Global Cyber Alliance, National Cybercrime Forensic & Training Alliance, Online Fraud Cyber and Expert Network...*) alors qu'il n'y a pas si longtemps, ce domaine était traité exclusivement par la DCI.⁹³ Le Commandant de police Franck Cormary, chef de la section opérationnelle de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC) va jusqu'à dire que « *dès que vous travaillez au sein d'un office, vous tombez tout de suite dans l'international* »⁹⁴, le but étant d'échanger toujours davantage. Ces bureaux ont pour tâche d'échanger des informations tenant au type de criminalité pour laquelle ils sont compétents, mais peuvent aussi organiser des actions de coopération bilatérales dans leur cadre d'enquête. Ainsi, dans l'optique de valoriser leur rôle en exploitant leurs capacités propres d'échanges et pour alléger la charge pesant sur la DRI et DCI, les enquêteurs ont reçu une consigne précise : « *dans le cadre d'une enquête contre les trafics illicites organisés, contre criminalité organisée, ou contre les réseaux d'immigration clandestine, il faut consulter les offices centraux de la DCPJ, de la DCPAF et DGGN avant d'actionner les outils de la coopération internationale, les CCPD ou DCI.* »⁹⁵ Certains de ces offices peuvent même recevoir directement la gestion d'une mission internationale, à l'image de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé public (OCLAESP) ou de l'Office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI) de la Gendarmerie nationale qui reçoivent chacun le pilotage, pour quatre ans, d'une des dix priorités d'*Empact* à Europol, correspondant à leurs missions⁹⁶. À cette fin, des cellules spéciales furent constituées en leur sein avec des objectifs, comme le démantèlement d'au moins 50 groupes criminels à travers l'Europe et réaliser deux millions d'arrestations criminelles sur deux ans,⁹⁷ dans le cadre de la lutte contre les atteintes à

⁹³ Interview du Général Pascal Champion, sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale, effectuée le vendredi 30 mars 2018.

⁹⁴ Police magazine, *Investigations sans frontière : reportage avec les enquêteurs cyber* in *Dépasser les frontières*, n°05 de juin 2017, p.5.

⁹⁵ Document non référencé.

⁹⁶ Gend'Info, *Coopération opérationnelle internationale*, par la Capitaine Céline Morin et Angéline Gagneraud, n°402 février/mars 2018, p.15.

⁹⁷ Ibid.

l'environnement.

Au niveau local, se trouvent les groupes des relations internationales chargés des mêmes missions que les bureaux nationaux. Ils sont bien sûr plus actifs dans les zones frontalières et participent, avec les CCPD⁹⁸ et les agences centrales, à la mise en place d'exercices, de plans d'actions et d'harmonisation des pratiques et d'opérations conjointes⁹⁹.

Enfin, une agence unique dans ce champ de la coopération opérationnelle directe est la compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande, inaugurée le 9 mars 2012. Contrairement à toutes les agences précédentes, cette compagnie ne se contente pas de coordonner le travail entre deux unités différentes, mais crée un seul organe opérationnel. D'après le Chef d'escadron Nicolas Künkel, premier responsable français à la tête de cette structure : « *cette coopération nous a permis de rationaliser et d'optimiser nos moyens, tout en augmentant considérablement notre potentiel d'action.* »¹⁰⁰. Désormais, tous les moyens sont mutualisés : les patrouilles, les moyens, dont quatorze embarcations et cinq vedettes, les locaux et même les missions. En effet, tout agent de cette compagnie, à savoir un gendarme ou un policier de la *Wasserschutzpolizei* peut faire des constatations et des enquêtes suite à un accident fluvial en intervenant directement sur les bateaux, contrôler les établissements de loisirs aquatiques, constater les atteintes à la santé publique, contrôler les trafics illicites etc..¹⁰¹. Seuls les agents demeurent encore distincts les uns des autres, soient 26 Gendarmes et 29 policiers allemands : ils portent leurs uniformes nationaux et sont soumis uniquement à leur autorité nationale, formant de cette manière une organisation symétrique où le chef de détachement gère uniquement son personnel, en terme de notation, consignes etc.. Néanmoins, le service courant est assuré d'un commun accord entre les deux autorités de sorte que leurs subordonnés « *travaillent en équipe, coopèrent et se prêtent mutuellement assistance* »¹⁰² par des services communs mixtes.

Plus récemment, ce genre de structure semble séduire les autres autorités locales de polices franco-allemandes qui viennent de mettre en place des patrouilles en vélo franco-allemandes de l'Eurodistrict. Ces patrouilles, qui peuvent avoir lieu d'un côté ou de l'autre de la frontière, sont composées de deux agents : un Gardien de la paix de la Police nationale et un policier du Baden-Württemberg. Tous deux portent le même uniforme (tenue fournie par l'Union européenne), un simple blason sur leur poitrine les différenciant. Pour le moment, leur

⁹⁸ Accords de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, op. cit. Art. 11 §1.

⁹⁹ Rapport du Sénat n°310, par le Sénateur Jean BESSON, op. cit. p.20.

¹⁰⁰ Ministère de l'Intérieur, *Une compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande*, www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2012-Dossiers/Une-compagnie-de-gendarmerie-fluviale-franco-allemande, le 8 août 2012, consulté le 20 avril 2018.

¹⁰¹ Interview d'un agent, anonyme.

¹⁰² Interview d'un agent, anonyme.

rôle est surtout symbolique et porté sur le contact avec la population, pour ensuite évoluer vers une mission de prévention et de lutte active contre la criminalité¹⁰³. Toutefois, ces initiatives soulèvent de nouvelles questions tenant à l'exercice de pouvoirs de police.

Ces rapides portraits des principales agences françaises de coopération montrent clairement que toutes les formes de coopération sont englobées dans un dispositif structuré, où chacune peut exploiter son potentiel de façon efficace et pertinente, les unes entretenant un lien entre la France et ses partenaires sur des activités criminelles de grande ampleur menaçant l'État, d'autres encore permettant le partage de données à grandes échelles et les dernières, permettant de lutter contre le sentiment d'insécurité des citoyens frontaliers, qui peuvent désormais compter sur un nouveau continuum de sécurité assuré par des agents publics internationalisés¹⁰⁴.

Toutefois, il est difficile qu'un organigramme rigoureux puisse embrasser la complexité de la coopération policière, faisant que des rapprochements entre les compétences de ces agences sont inévitables.

¹⁰³ France Info, *La patrouille franco-allemande de l'Eurodistrict, nouvelle police de proximité à vélo*, www.francetvinfo.fr/monde/europe/Allemagne/video-la-patrouille-franco-allemande-de-l-eurodistrict-nouvelle-police-de-proximite-a-velo_2708742.html, publié le 19 avril 2018 et consulté le 25 avril 2018.

¹⁰⁴ Cette idée correspond tout à fait aux arguments de la Commission européenne en faveur du renforcement de la coopération policière transfrontalière, ici à propos des CCPD : « Ces centres de coopération ont permis de résoudre les problèmes liés au « déficit de sécurité » dans les régions frontalières consécutives à la disparition des contrôles aux frontières, et par la compétence territoriale exclusivement nationale des services répressifs ».

Communication de la Commission européenne COM(2004) 376 final, *Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne*, le 18 mai 2004, p.10.

CHAPITRE SECOND : UN RAPPROCHEMENT INÉVITABLE DES DOMAINES DE COOPÉRATION

Ce rapprochement revêt deux visages : tout d'abord, celui de l'entraide pragmatique entre les agences en raison de difficultés dans le fonctionnement des mécanismes de coopération (section 1), mais ces brefs partages de domaines de compétences peuvent conduire à des conflits plus généraux tenant à la répartition des missions (sections 2).

Section 1 : la collaboration fructueuse des agences

Une devise qui pourrait également très bien correspondre à l'action internationale des organismes policiers serait celle de l'Union européenne « *In varietate concordia* »¹. En effet, il ne faut pas oublier que même si chacune de ces agences travaille en relative indépendance l'une de l'autre, toutes concourent à l'exécution des politiques de coopération du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères, ce qu'exprime tout à fait la doctrine actuellement en place de la « coopération inclusive ». Elle signifie que la coopération doit être coordonnée entre tous les acteurs nationaux et internationaux aux niveaux bilatéral et multilatéral. « *Elle utilise tous les leviers (organisations internationales, missions, ministères) pour apporter une réponse concertée, coordonnée et évolutive afin de permettre une action efficace et rationnelle de l'offre de coopération. Elle maximise ainsi le retour en sécurité intérieure et répond à des crises aux facteurs multiples* »². De cette manière, « *il n'y a plus de guerre des boutons, car chaque agent représente avant tout la France.* »³

Cette entraide se retrouve dans tous les domaines de la coopération policière : la coopération opérationnelle (I), technique (II) et institutionnelle (III).

I. La collaboration contre les dysfonctionnements de la coopération opérationnelle

Il s'agit ici, pour chacune des agences précédemment décrites, d'exploiter les points forts d'une autre pour atteindre plus rapidement son objectif : la Division des relations internationales (DRI) dispose d'un accès direct à de nombreux canaux opérationnels multilatéraux, ce qui lui garantit d'importantes ressources en termes de renseignements et la possibilité de mettre en place des actions communes. La Direction de la coopération

¹ « *Unie dans la diversité* », comme mentionnée dans l'article I-8 du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

² Bilan 2017 de la DCI, p.4.

³ Interview du Général Pascal Champion, sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale, effectuée le vendredi 30 mars 2018.

internationale (DCI) est présente partout dans le monde et son réseau d'attachés de sécurité intérieure (ASI) permet de nouer des contacts directs avec les responsables politiques locaux. Enfin, les offices centraux et les centres de coopération policière et douanière (CCPD) complètent cette chaîne policière en fournissant du renseignement et un soutien aux unités opérationnelles.

De cette manière, la DRI et DCI peuvent s'apporter mutuellement une grande aide, car tous deux sont des acteurs sur la scène mondiale tout en agissant de manière différente, ce qui conduisit le Commissaire divisionnaire Colombi, directeur de la DRI à déclarer que « *nous sommes donc complémentaires, car il n'y a pas de bon bilatéral sans multilatéral et réciproquement. Si l'on regarde la masse des échanges, la DRI pratiquerait la médecine générale tandis la DCI se chargerait de chirurgie clinique.* »⁴. Cette complémentarité peut également se retrouver dans le cadre d'une enquête importante, où il est nécessaire de mettre en commun le plus de ressources possibles, mais aussi dans le but de corriger des dysfonctionnements de systèmes. En effet, toutes les administrations policières mondiales ne disposent pas des mêmes capacités, de sorte que certains pays ne puissent plus suivre le rythme des demandes etc.. Si le Bureau central national (BCN) France envoie une demande urgente à un pays disposant de peu de moyens, l'ASI ou un officier de liaison, du fait de son important poids diplomatique, va pouvoir intervenir pour trouver d'autres moyens d'obtenir l'information, voire davantage d'informations (en contactant une autre unité, en allant voir un chef de service...) ou simplement attirer l'attention des agents sur la demande. De son côté, la DRI peut donner une vision plus globale aux ASI, qui pourront se pencher sur d'autres problèmes moins apparents.

Il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle des acteurs locaux : les CCPD et les offices centraux envoient des informations aux officiers de liaisons (ODL) et ASI pour rédiger leurs rapports de situation sur leur pays d'affectation. De plus, ils représentent une aide désormais indispensable pour les instances centrales, qui arrivent à la limite de leur capacité efficace de traitement, car les CCPD traitent toutes les petites affaires transfrontalières, qui risqueraient de noyer totalement la DRI et la DCI : juste à titre illustratif, les CCPD traitent au total entre 100 000 et 150 000 messages par an.⁵

De leur côté, les CCPD ont aussi besoin des agences centrales et en particulier de leurs outils : « *la coopération policière transfrontalière ne pourrait traiter un nombre aussi élevé de signalements sans cette base de données [SIS]. Aucun autre système de coopération policière ne génère autant de résultats positifs ni n'est en mesure de traiter en temps réel un*

⁴ Interview du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, le 3 avril 2018.

⁵ Moyenne large effectuée en comparant les statistiques de l'année 2017 pour quatre CCPD différents, les chiffres allant de 11 000 pour le plus bas à 20 000 pour le plus important.

tel flux d'informations, et en conséquence, le nombre de réponses positives dans toutes les catégories de signalement augmente d'année en année. »⁶

Ainsi, il ne semble pas possible de parler de compétition entre les agences d'un point de vue opérationnel, mais de complémentarité, chaque canal apportant sa pierre à un édifice commun.

II. La multiplication des initiatives de coopération technique

Les initiatives de coopération techniques bourgeonnent sur tout le territoire et en dehors, car aujourd'hui, tous les acteurs y participent. Les formes et les buts de ces projets sont divers et varient selon l'objectif de l'agence en question. Une agence centrale comme la DRI aura plus tendance à préparer des séminaires, à envoyer des agents au Collège européen de Police (CEPOL), à favoriser la rédaction de manuels ou d'articles explicatifs sur les modes de coopération. La DCI va insister sur des formations techniques, la planification d'exercices et la rédaction de notes informatives. Enfin, les CCPD, à côté de cours de langue, d'exercices communs, d'observations⁷ et d'éventuelles formations au droit,⁸ insistent beaucoup sur des activités visant à créer des liens plus forts afin de favoriser la confiance entre les opérateurs : repas communs, sport, etc.. Bien que les autorités nationales doivent seulement être averties dans le cas d'un événement d'une particulière gravité ou à raison de son caractère suprarégional⁹, la DCI va essayer de régulariser ces activités, comme l'a précisé le Contrôleur général Declercq : *« La DCI essaye d'en être informée, mais elle ne veut pas brider ces initiatives. Le plus souvent, elles apparaissent sur une base purement relationnelle. Le problème est que s'il n'y a pas d'accord officiel et qu'un accident arrive, il peut y avoir des complications. Ainsi, passer par la DCI présente un intérêt certain. »¹⁰*

Ces efforts permettent aussi de comprendre les autres cultures policières et sociales des

⁶ Rapport du Sénat n°484, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, enregistré à la présidence du Sénat le 29 mars 2017, p.114-115.

⁷ Les accords prévoient la mise en place de ces activités de coopération technique : par exemple, l'accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, Art. 11 §1, III.

⁸ Apparemment de plus en plus rares, ce qui est fort dommage à la lecture de la circulaire n°9315/DEF/GEND/CAB/RI/OE du 27 octobre 2000 de la Gendarmerie nationale, qui, en voulant décrire les dispositions tenant à la légitime défense allemande fit la grosse erreur d'appliquer la vision française au droit allemand, en cherchant directement dans le Code pénal allemand, le *Strafgesetzbuch*, alors que ces dispositions ne concernent pas les policiers. La légitime défense des policiers – beaucoup plus restrictive – est réglemantée dans des lois de police spéciales, inconnues en France à l'image de la *Polizei Gesetz* pour le *Land* du Baden-Württemberg. Cet exemple souligne les réelles difficultés de compréhension qui existent entre ces deux systèmes juridiques, ce qui pourrait conduire à des incidents fâcheux.

⁹ Par exemple l'accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, op. cit. Art. 11 §2.

¹⁰ Interview du Contrôleur Général Nicolas Declercq, le 30 mars 2018.

différents partenaires avec lesquels la France est amenée à travailler, car coopérer avec un Allemand ne se fait pas de la même façon qu'avec un Italien et a fortiori, un Chinois. En ce qui concerne l'apprentissage culturel franco-allemand, les Allemands ne comprennent pas le système administratif français et la place exacte du préfet, qui n'est pour eux qu'un fonctionnaire de haut rang, leur système fédéral faisant qu'ils opposent à ce dernier leur Président du *Land*, qui est une personnalité politique élue (et par conséquent plus importante)¹¹. Pour assurer de bonnes relations entre les autorités supérieures, il est donc nécessaire de clarifier ces petites divergences, qui pourraient heurter certaines sensibilités. Ainsi, à travers les contacts quotidiens, ce ne sont plus seulement les forces de l'ordre qui apprennent à se connaître, mais tous les appareils administratifs de la zone, ce qui est très utile au bon fonctionnement d'une coopération plus globale, surtout du point de vue judiciaire. Tous les niveaux doivent donc participer à ces découvertes culturelles, des plus hauts niveaux entre les directeurs et ambassadeurs, jusqu'aux niveaux locaux entre autorités administratives et magistrats.

En outre, les séminaires internationaux regroupent fréquemment les mêmes personnels, qui peuvent ainsi apprendre à se connaître et constituer des liens transversaux, pouvant se révéler précieux.

Un effet secondaire de cette coopération est la possibilité pour les agents de comparer leurs conditions de travail et de confronter leurs systèmes, afin d'exploiter leurs différences pour les mettre à profit ; par exemple, les conditions de travail entre Allemands et Français dans la brigade fluviale furent harmonisées, les Allemands disposant désormais d'une pause méridienne d'une heure, ce qu'ils ne connaissaient pas, tandis que celle des français, auparavant de deux heures, fut écourtée. En contrepartie, les Français terminent leur service à 17 heures, pour s'adapter au système allemand, terminant ainsi entre une et deux heures plus tôt que leurs camarades en brigade.¹²

Toutes ces options témoignent de la bonne vitalité de cette coopération, mais une chose est à regretter : il semble qu'il y ait peu d'opérations communes entre les agences françaises de coopération. Or, elles permettraient de rationaliser les coûts et de renforcer l'efficacité des différentes initiatives.

¹¹ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, Cultures & conflits, 2002, p.7, §29.

¹² Interview d'un agent, anonyme.

III. Le recoupement des activités de coopération institutionnelle.

La coopération institutionnelle est un domaine à portée très politique, de sorte qu'il est nécessaire d'avoir un nombre limité d'acteurs, afin de renforcer la cohérence de la position française et de réduire le nombre d'interlocuteurs possibles.

La DCI, à la jonction du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères, semble donc tout à fait adaptée à cette tâche. En effet, elle permet de faire converger la vision de professionnels d'expérience de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale avec les responsables politiques des deux ministères, comme cela se reflète dans ses missions : assurer la cohérence des actions bilatérales et multilatérales conduite par le ministère, coordonner, dans le domaine des affaires européennes les positions du ministère intéressant les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales et veiller à leur prise en compte, préparer les rencontres de haut niveau impliquant directement les directeurs généraux, assurer le suivi global des négociations et l'identification des grands enjeux de sécurité intérieure, concevoir et proposer des actions dans le domaine de la gestion des crises extérieures, contribuer à la restructuration des capacités de sécurité et de gouvernance des pays concernés ainsi que l'évaluation de ces actions. Enfin, elle suit l'activité des organisations internationales (Interpol, Europol, ONU, OSCE), anime les réseaux CEPOL et différents autres groupes (FONTANOT, Francopol, Resopolis) et mobilise les financements européens et multilatéraux pour la mise en œuvre de certaines actions de coopération en tant que déléguée à la gestion du volet police du fond européen pour la sécurité intérieure.¹³

Cependant, créée en 2010, elle a dû s'implanter dans un domaine où d'autres acteurs étaient déjà présents par nécessité, comme c'était le cas de la DRI, car à côté de la SCCOPOL, créée en 2000, il y a le service chargé des actions de coopération européenne et internationale (SCACEI). Cet organe est constitué de plusieurs sections : une section négociations internationales, des sections de négociations européenne, Interpol, le groupe Europol, le groupe de coopération bilatéral et multilatéral et le groupe Prüm/DAPIX. D'après le site internet du ministère de l'Intérieur, ce service est chargé de la « *représentation de la France et/ou de la présentation du dossier des positions de la délégation française lors des réunions des instances dirigeantes ou des groupes de travail non opérationnels de ces instances* »¹⁴. Il représente aussi la France au sein du groupe d'échange et de protection des données et propose des actions visant à faciliter et à améliorer l'utilisation des outils de coopération

¹³ Livret DCI, *La coopération institutionnelle, des actions multilatérales dans le cadre d'organisations internationales et européennes*, par le ministère de l'Intérieur, p.11

¹⁴ Police nationale, ministère de l'Intérieur, *La division des relations internationales*, le 13 décembre 2011, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Division-des-relations-internationales, consulté le 2 mai 2018.

policière proposés par Interpol et Europol. Ces attributions sont cohérentes avec les activités de la SCCOPOL, dans la mesure où elle fait un usage direct des outils mis au point par Europol, Interpol, Schengen ou certains pays de l'Union européenne : la SCACEI par exemple participe au développement d'une base automatique d'échange des données, à destination de cinq États membres partenaires dans un premier temps, pour l'étendre à l'ensemble de l'Union européenne. À terme, les fichiers de chaque pays seront mis en commun, aidant au recoupement d'affaires couvrant l'ensemble des activités de la police¹⁵.

Mais certaines activités se recoupent avec le mandat de la DCI, même si l'on restreignait la DRI à ne s'occuper que des négociations tenant à l'amélioration des outils qu'elle exploite et la DCI à se concentrer sur des négociations stratégiques et des orientations politiques. Afin de simplifier ce schéma passablement complexe, et ce d'autant plus pour un étranger, il serait nécessaire de donner un monopole de représentation à l'une de ces agences. Si un sujet particulièrement difficile, nécessitant d'importantes connaissances techniques, devait être traité et que l'agence responsable ne pouvait s'en occuper seule, il faudrait pouvoir créer un groupe de travail ad hoc international affecté à l'étude du problème. Les représentants français dépendraient de cette agence centrale, ce qui devrait limiter l'apparition d'une multitude de groupes nationaux. Choisir la DCI pourrait sembler être le choix le plus cohérent, sur la base de ses prédispositions à la diplomatie et de ses réseaux, mais peut-être faudrait-il au contraire privilégier l'agence qui se concentre le plus sur la coopération opérationnelle, à savoir la DRI, dans le but de favoriser une approche potentiellement plus pragmatique ?

Ce problème devient encore plus difficile si les directions centrales se rajoutent à l'équation. En effet, nombre d'entre elles disposent également d'un organe responsable de la gestion de la coopération institutionnelle, à l'image de la Direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF) et de sa sous-direction des affaires internationales, transfrontalière et de la sûreté : *« elle coordonne et anime au plan national l'action conduite en matière de contrôle transfrontière en liaison avec les autres administrations concernées par cette mission. Elle assure la mission d'assistance juridique des services déconcentrés de la direction centrale de la police aux frontières. Elle contribue à la coopération institutionnelle européenne et internationale dans les domaines relevant de la police aux frontières et participe à la conduite de programmes et d'actions de coopération policière, en liaison, notamment, avec le service de coopération technique internationale de police. Elle assure le suivi des relations avec l'agence européenne de surveillance des frontières extérieures (FRONTEX). »*¹⁶ À

¹⁵ Interview d'un agent, anonyme.

¹⁶ Site internet de la Police nationale, ministère de l'Intérieur, *Direction Centrale de la Police Aux Frontières*, 2011, consulté le 3 mai 2018, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Aux-Frontieres.

travers ce mode de répartition par champ de compétence et non pas de fonctions, il est aisé de retrouver la trace de l'organigramme “en tuyaux d'orgue” de la Police nationale. Or cette organisation, déjà contestée sur le plan national¹⁷, est d'autant plus difficile à défendre sur le plan international, où elle multiplie à souhait les interlocuteurs et, à l'image des balais dans le poème de *l'Apprenti sorcier* de Goethe, leurs actions sont certes efficaces, mais ne peuvent conduire qu'à la submersion de cet espace...

Cependant, il est difficile d'émettre un jugement définitif car, comme le précise le Général Pascal Champion : « *La coopération internationale est un domaine complexe à gérer et cette complexité se retrouve dans les modes d'articulation de la coopération au sein du ministère de l'Intérieur. Il faut travailler avec les directions générales, la Préfecture de Police, des sous-directions éventuellement... On pourrait simplifier, mais ça n'est pas facile, car cette complexité n'est pas propre au ministère de l'Intérieur : elle se retrouve dans l'Union européenne et l'ONU. On n'y échappe pas, car il faut prendre en compte l'ensemble des acteurs et trouver pour chaque réunion le bon niveau de synthèse.* »¹⁸

La collaboration des agences entre elles est bel et bien indispensable pour garantir un fonctionnement continu et efficace de la coopération policière, mais cela n'empêche pas certaines frictions de se développer ou de se créer.

Section 2 : une compétition sous-jacente

Le développement d'une logique de compétition est fréquent et inévitable à partir du moment où il existe plusieurs acteurs opérant sur des domaines proches et aspirant au renforcement de leurs capacités, le plus souvent au détriment d'un autre acteur. La compétition se définit comme une « *rivalité entre des personnes ou des groupes de personnes en vue d'obtenir une dignité, une charge, une fonction et, par extension, un avantage.* »¹⁹ et dans le cadre de la coopération policière, celle-ci peut être perçue à travers une recherche d'indépendance de la part des agences locales de coopération par rapport aux agences centrales (I), ce qui est le reflet d'une certaine rivalité entre gendarmes et policiers (II).

¹⁷ Par exemple le décret du 20 février 1992 qui avait pour objectif de faire fusionner dans une direction centrale de la police territoriale les anciennes directions des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières.

¹⁸ Interview du Général Pascal Champion, sous-directeur de la coopération multilatérale et partenariale, effectuée le vendredi 30 mars 2018.

¹⁹ Dictionnaire de l'Académie française, 9e édition, entrée “Compétition”.

I. L'évolution des tensions entre les agences locales et centrales

Les principales structures en cause sont les CCPD, la SCCOPOL, en particulier le bureau SIRENE et la DCPAF. Chacune de ces agences centrales représente une source différente de tensions : le Bureau SIRENE génère une tension opérationnelle et la DCPAF une tension organisationnelle.

La rivalité opérationnelle qui se joue entre les CCPD et le bureau SIRENE tient en premier lieu aux limitations de compétences qu'imposent les acteurs centraux sur les CCPD. En effet, ces derniers sont tenus de contacter la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) dès qu'une affaire dépasse le simple cadre transfrontalier ou qu'une affaire s'apparente à une forme grave de criminalité. Cette consigne du "point de contact central" peut se justifier assez facilement, car elle permet de forcer la mise en place d'un dialogue entre le centre et les espaces périphériques en contraignant les CCPD à donner toutes leurs informations sur ces affaires, mais aussi de préserver leur monopole tenant aux formes les plus graves de criminalité. Les organes centraux peuvent ensuite analyser ces informations, les recouper avec celles dont ils disposaient déjà, puis les exploiter en utilisant les canaux d'Interpol, d'Europol et du SIS. Néanmoins, cette doctrine peut être critiquée sur plusieurs points.

En premier lieu, la transmission de l'information n'implique pas nécessairement le dessaisissement des CCPD. Si les instances centrales craignent de perdre des informations, c'est la structure du réseau d'information français qu'il faut changer, d'après le coordonnateur suisse du CCPD de Genève : « *Dans notre CCPD, nous transmettons l'information seulement entre nous. Mais on pourrait aussi ouvrir cette information au point de contrôle central du pays. Et on pourrait aussi l'ouvrir à Europol, si on pense que c'est une information importante pour l'une des 15 infractions sérieuses que Europol doit traiter. Nous sommes dans une stratégie de la technologie d'information smart du future. Les Français n'ont malheureusement pas compris ça.* ».²⁰ L'inconvénient d'une telle idée serait la probable surcharge des bases de données qui pourraient recevoir un flot d'informations peu intéressantes et inutiles, car intraitables, si l'envoi est automatique. La transmission de l'information devrait donc toujours être obligatoire pour les infractions graves, mais en s'inspirant de l'architecture du SIS, où l'agent choisit de cocher la case SIS pour envoyer la fiche dans la base de données centrale.

En ce qui concerne le dessaisissement du CCPD pour les affaires les plus graves, le

²⁰ Interview du coordonnateur suisse du CCPD de Genève, in Dimitri Weibel, *Police and Border Cooperation in Schengen : The Police and Customs Cooperation Center (PCCC)*, Universiteit Leiden, 6 juin 2006, p.18-19, traduit de l'anglais par l'auteur.

coordonnateur suisse a de nouveau une réponse assez brutale : « [...] quand les informations doivent circuler rapidement, c'est le CCPD qui sera utilisé. Nous étions même réquisitionnés durant les attaques de Paris. Je sais que la France et le coordonnateur vous dirons que le CCPD est seulement prévu pour la petite criminalité. Cependant, quand nous avons besoin de faire des recherches sur des terroristes et que l'information doit circuler, qu'utilisons nous ? Les CCPD. »²¹ En pratique, les agents connaissent effectivement davantage ces centres que les autres agences, en raison de leur proximité avec le terrain et leur réputation de rapidité. De plus, ce désistement systématique peut nuire au travail d'un enquêteur qui peut, par le truchement des CCPD, recevoir nombre d'informations sur le droit de l'État voisin et même obtenir directement des données personnelles auprès des Allemands en quelques minutes.

En deuxième lieu, la limite entre petite, moyenne et criminalité grave est artificielle car, selon le coordonnateur français du CCPD de Genève, dire que les CCPD doivent uniquement se concentrer sur la petite et moyenne délinquance ne reflète pas la réalité du terrain : « La séparation entre petite/moyenne et criminalité grave n'est pas simple. Ce que je dis souvent à la DCPAF, c'est que nous ne savons pas au début. Quand il y a une constatation, un événement, disons par exemple un cambriolage au milieu des montagnes suisses et qu'ils nous appellent pour identifier les personnes ou les voitures et que nous découvrons après, en regardant dans les fichiers français, que ces individus auraient pu commettre un cambriolage armé en Suisse, mais qu'ils sont bien connus à Marseille et en Corse pour des crime en bande organisée. »²² Cette idée de “déconnexion” des instances centrales par rapport au terrain est aussi une remarque fréquente dans la bouche du coordonnateur allemand du CCPD de Kehl : « Beaucoup de Länder et d'agences nous utilisent, mais les organes centraux ne savent pas à quel point nous sommes utiles, ils ne comprennent pas ce que nous faisons. »²³

Ainsi, aucune de ces agences ne doit fonctionner en cercle fermé mais, au contraire, toutes doivent aspirer à créer de nouvelles osmose entre la rapidité des CCPD et la capacité d'analyse des instances centrales qui doivent accepter de perdre un peu de leur position dominante de gardien du temple et penser à redistribuer certaines informations au lieu d'exclusivement tout récolter. Néanmoins, cette rivalité n'est pas forcément un inconvénient aux yeux de tous, car « ce sont les concurrences entre ces divers organismes, bien plus que leur centralisation, qui amèneront à mettre les polices européennes en réseaux. »²⁴

Toutefois, rien ne changeant, les CCPD adoptent de nouvelles techniques pour écarter les

²¹ Ibid. p.20.

²² Ibid. p.19.

²³ Entretien de l'auteur avec le *Polizeiberrat* Dirk HERZBACH, coordonnateur du CCPD de Kehl, le jeudi 19 avril 2018.

²⁴ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, Paris, p.328.

étroites limites de la zone frontalière où ils sont compétents pour s'europeaniser : les CCPD vont former des chaînes d'informations, court-circuitant de facto la SCCOPOL et la DCPAF : « un réseau des CCPD [leur] permettrait d'augmenter [leur] position dans le domaine à travers un mandat plus large [...] et, en conséquence, plus de ressources (légales et financières) pour exécuter [leur] mandat. »²⁵. La création d'un réseau rassemblant les 59 CCPD pourrait donc sérieusement faire de l'ombre aux agences centrales, ce qui explique leur hostilité au développement de cette habitude, comme l'exprima le coordonnateur national de la DCPAF : « Vouloir mettre en place une forme de réseau des CCPD est quelque chose à laquelle nous sommes opposés, car nous considérons que c'est le point unique de contact qui doit pouvoir gérer les différents réseaux de la coopération internationale. »²⁶. De façon un peu plus marginale, les officiers de liaison et les ASI peuvent aussi participer à ce contournement²⁷, du fait de la proximité de ces structures frontalières avec l'ASI ou des relations personnelles existantes entre des enquêteurs et des personnels de la DCI. Ces nouveaux modes d'échange des informations semblèrent amener le Contrôleur général Declercq à présenter la SCCOPOL comme une instance de validation judiciaire de ces informations, permettant ainsi leur exploitation par les magistrats : « Le recours à la coopération judiciaire internationale, dont la SCCOPOL est le centre en France, est obligatoire pour avoir la possibilité d'exploiter les informations obtenues auprès des autorités étrangères au cours d'une procédure judiciaire. »²⁸ En dépassant et en extrapolant les propos du Contrôleur général, le recours à la SCCOPOL ne pourrait être plus qu'une formalité, interprétation que conteste le Commissaire divisionnaire Colombi : « Je suis en désaccord, car cette vision crée une opposition entre les outils de coopération bilatérale et multilatérale, alors que nos actions sont complémentaires. La France a choisi de mettre en avant la coopération bilatérale à travers le réseau de la DCI, mais une grande partie du renseignement provient de la SCCOPOL. De même concernant l'information pré-judiciaire, ou déjà intégrée dans une procédure pénale à l'étranger et non en France, ce qui peut d'ailleurs déclencher des enquêtes. »²⁹

Une autre technique des CCPD est d'exploiter l'effacement de la frontière et ses relations

²⁵ Dimitri Weibel, *Police and Border Cooperation in Schengen : The Police and Customs Cooperation Center (PCCC)*, Universiteit Leiden, 6 juin 2006, p.18-19, traduit de l'anglais par l'auteur.

²⁶ Interview du coordonnateur national de la DCPAF, in Dimitri Weibel, *Police and Border Cooperation in Schengen : The Police and Customs Cooperation Center (PCCC)*, Universiteit Leiden, 6 juin 2006, p.17, traduit de l'anglais par l'auteur.

²⁷ L'auteur : « N'y a-t-il pas un risque de perte d'informations ou de création d'un doublon avec les CCPD ? - Contrôleur général Declercq : En effet, les messages des CCPD et des ASI peuvent être redondants, mais pour les affaires principales, l'ASI est avisé, car elles risquent de déboucher sur une enquête. » in Interview du Contrôleur Général Nicolas Declercq le 30 avril 2018.

²⁸ Ibid.

²⁹ Interview du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, le 3 avril 2018.

privilégiées avec son partenaire pour accroître son importance et faire déplacer le centre de gravité, ce qu'exprime Fabien Jobard dans son article sur *Schengen ou le désordre des causes* : « pour eux, l'absence de frontières, c'est l'absence d'allégeance à leur administration centrale, leur propre liberté de circulation (avec ses avantages en termes de défraiements, d'indemnités, de statut), et surtout le maigre contrôle de l'autorité judiciaire sur les actes qu'ils entreprennent. Le maintien des frontières, c'est au contraire l'impossibilité de poursuivre un individu au-delà du ressort national, la difficulté à obtenir des informations sur un résident d'un pays voisin, la stricte définition des opérations menées, la tutelle du procureur (qui note les policiers et pèse sur le cheminement de leurs carrières...), les comptes à rendre à sa propre hiérarchie, etc. La frontière, c'est le droit codifié et la limite. L'absence de frontière, c'est l'accord ad hoc et la liberté de mouvement. »³⁰ Bien qu'un peu extrême et caricaturale, cette vision a le mérite de souligner le rôle important que peut avoir cette zone frontalière sur le comportement des agents. Une autre forme de ce processus apparaît avec la mise en place de tendances, de mouvements « *bottom up* » du fait de la création de nouveaux besoins qui « *modifient les rapport qu'entretiennent les acteurs locaux à leurs institutions* » et non plus seulement « *top down* », dans le sens où le service local reçoit et applique les nouvelles règles édictées par le centre.³¹ En effet, les CCPD sont devenus essentiels dans le travail des policiers frontaliers et leur portée symbolique leur donne un poids politique unique,³² faisant que toute action, au bénéfice ou à l'encontre du travail des CCPD, de la part d'une agence centrale puisse être interprétée à son tour comme un acte politique.

Or les conclusions d'une récente conférence ayant eu lieu à Paris les 14 et 15 mai³³ sur la coopération policière semblent remettre en cause l'existence même de ces centres au profit d'organisations multilatérales, à l'image d'Europol. En effet, les CCPD, de par la structure de leurs logiciels informatiques, ne peuvent effectuer que des échanges locaux d'informations, privant ainsi Europol de ces données. En outre, la criminalité itinérante dépasse l'espace Schengen pour prospérer dans des pays externes, où ces centres n'ont pas d'attaches, contrairement à Europol qui a noué des partenariats avec les pays concernés. Pour les remplacer seraient créés de nouveaux fichiers communs ; les outils comme le système de communication SIENA seraient aussi privilégiés pour les contacts d'offices centraux à offices

³⁰ Fabien Jobard, *Schengen ou le désordre des causes*, Vacarme, le 15 mai 1999.

³¹ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, Cultures & conflits, 2002, p.2 §§4-5.

³² Les CCPD sont des agences connues par de nombreux responsables politiques et même soutenues ouvertement par plusieurs instances européennes, comme la Commission européenne qui souhaite la généralisation à tous les États membres de ces structures ou d'organisations internationales comme le Centre international pour le développement de politiques migratoires, qui milite pour la constitution d'un réseau des CCPD.

³³ Entretien avec un agent, anonyme.

centraux. De cette manière, les CCPD seraient marginalisés et inutiles. Il est certain que ces structures soient temporaires, car elles ont principalement vocation à palier les trop grosses différences qui subsistent entre deux systèmes policiers voisins, en matière de partage de l'information et de coordination. Mais supprimer toutes les structures locales binationales serait une erreur très regrettable, parce qu'une coopération efficace ne peut pas se faire exclusivement via un écran d'ordinateur. *A fortiori*, la coopération frontalière dépend d'autant plus de ces contacts quotidiens, assurés au sein des CCPD. Le temps venu, une solution efficace serait donc de remplacer les CCPD par des centres opérationnels mixtes, sur le modèle de la Compagnie de Gendarmerie fluviale franco-allemande.

Sur le plan organisationnel, la lutte se joue principalement entre les CCPD et son autorité tutélaire : la DCPAF. Cette autorité est remise en cause sur deux choses : sa fonction et son organisation.

Dans la continuité de la critique opérationnelle abordée précédemment, de nombreux agents des CCPD ne comprennent pas leur rattachement à la DCPAF. En effet, cette direction centrale a pour rôle principal de lutter contre l'immigration irrégulière.³⁴ Or les statistiques des CCPD indiquent clairement que la police des étrangers ne représente pas leur seule activité : par exemple au CCPD de Genève en 2017, 53% des requêtes concernent la police judiciaire, 33,2% des infractions routières et seulement 6,9% concernent la police aux étrangers³⁵. Bien sûr, les tendances avec l'Espagne sont différentes : d'après les chiffres de 2017 de l'un des quatre de ces CCPD, 30,6% des requêtes concernent la police judiciaire, 35,4% des infractions liées à la police des étrangers et 13,8% des infractions routières³⁶. Ainsi, il est clair que la police des étrangers ne représente pas toujours la majorité des activités des CCPD, ce qui conduit certains agents à contester ce rôle de coordination par la DCPAF : « *Que la DCPAF s'occupe de la coordination des CCPD est une erreur : nous ne faisons pas d'immigration, nous faisons de la police judiciaire et il faut encore plus de coopération sur ce domaine* ».³⁷ Plusieurs pays européens ont rattaché leur CCPD à des structures judiciaires, comme en Allemagne, où le CCPD est rattaché à la police du Land (Baden-Württemberg pour Kehl), mais inclus en son sein des agents de la *Bundespolizei* qui est l'équivalent allemand de

³⁴ C'est la sous-direction de l'immigration irrégulière et des services territoriaux qui est chargée de cette activité. À côté d'elle, il existe le service national de police ferroviaire, qui est responsable de la sécurité de l'ensemble des réseaux ferrés.

³⁵ Document non référençable.

³⁶ D'après les recherches et calculs de l'auteur : ici la police judiciaire regroupe les infractions contre les personnes, les infractions contre les biens, les infractions financières et les stupéfiants. Il faut néanmoins préciser qu'il y eut entre 2017 et 2016 une augmentation de 26% des infractions liées à la police des étrangers, ce qui faisait alors un total de 29,9% sur l'ensemble des requêtes traitées pour 32,1% concernant la police judiciaire.

³⁷ Interview d'un agent, anonyme.

la DCPAF. L'Italie, de son côté, a placé ses CCPD sous l'autorité de sa structure centrale de coopération à Rome. Un rattachement des CCPD à la DRI pourrait faciliter la communication entre ces deux groupes d'agences et permettre une meilleure exploitation de leurs capacités respectives, conformément à une doctrine d'action commune.

Toutefois, même si les CCPD tombaient sous l'autorité de la DRI, il ne faudrait pas retomber dans un autre travers, à savoir : la forme inadaptée de gestion des CCPD. Il n'échappera à personne que la DCPAF relève de la Police nationale, de même d'ailleurs que la DRI. De leur côté, les CCPD sont compétents pour lutter contre la petite et moyenne délinquance *frontalière*. Or M. Basso, alors Officier-élève de la Gendarmerie, nota dans son mémoire *La coopération policière transfrontalière opérationnelle : entre atteinte à la souveraineté nationale et cohérence dans la lutte contre la délinquance*, que cette autorité de la Police nationale sur les CCPD est incohérente et ce pour plusieurs raisons : premièrement, le maillage territorial de la Gendarmerie couvre 95% de la zone frontalière. Elle est donc massivement présente dans ces zones et serait donc plus à même de connaître les troubles qui y sévissent et d'y apporter une solution. Ensuite, l'organisation administrative de la Gendarmerie fait que les régions disposent de plus d'autonomie que leurs homologues policiers, ce qui favorise les initiatives et actions frontalières communes avec les partenaires étrangers, comme auraient tendance à le prouver les nombreux projets de coopération déjà en place entre la Gendarmerie et la *Guardia civile*,³⁸ les *Carabinieri*,³⁹ ou les policiers allemands, dont plusieurs exemples ont déjà été cités.⁴⁰ Cette analyse va dans le sens de la vision d'Azilis Maguer qui notait que « *La plupart des réalisations importantes de la zone frontalière a été ainsi tirée par des polices disposant d'une communication interne efficace (gendarmerie et police des Länder). La faiblesse de la structuration centrale de ces forces permet en outre de relier les services locaux à un petit nombre d'interlocuteurs centraux, lesquels disposent ainsi d'une vue d'ensemble complète sur les développements de la zone. De la sorte, l'élaboration d'un projet global d'action sur un territoire est plus aisée que pour une organisation qui, même au niveau central, ne dispose pas de cette capacité synthétique et réactive. La police nationale est ainsi, pour cette raison structurelle de séparation très forte entre ses composantes organisationnelles, incapable de développer de véritable projet institutionnel au*

³⁸ Depuis 2017, la France et l'Espagne se sont entendus pour former 120 sous-officiers de Gendarmerie français à l'école de Valdemoro. www.lagendarmerierecrute.fr/Actualites/Formation-sous-officiers-de-gendarmerie-SOG-en-Espagne2, décision de 17 mai 2017 arrêtant les candidats sélectionnés pour intégrer l'école de Valdemoro, consulté le 3 mai 2018.

³⁹ Il y a des formations de police secours en haute montagne avec les unités de montagne de la Gendarmerie nationale, d'après une interview anonyme avec un agent.

⁴⁰ Sous-lieutenant BASSO, *La coopération policière transfrontalière opérationnelle : entre atteinte à la souveraineté nationale et cohérence dans la lutte contre la délinquance*, soutenu en juin 2017, p.100 et suivantes.

niveau de la zone frontalière. Elle dispose en revanche d'une structure très lourde au niveau central, qui est un instrument de pression très efficace auprès du champ gouvernemental. Mais les décisions que cet instrument sert à entériner ne sont alors pas des projets institutionnels. Elles travaillent surtout à la défense sectorielle des intérêts de ses diverses composantes. A l'inverse, la faiblesse de l'appareil central de la gendarmerie ne lui permet pas de peser véritablement sur le processus législatif. »⁴¹

Cette lutte de pouvoir n'est malgré tout qu'un arbre qui cache la forêt, car derrière, l'on peut apercevoir une compétition plus générale entre les services des forces de l'ordre.

II. Le renforcement des tensions entre policiers et gendarmes

La compétition entre gendarmes et policiers n'est pas un secret et il suffirait, pour s'en convaincre, de confondre un policier des compagnies républicaines de sécurité avec un gendarme mobile (et vice-versa). Même si, dans l'immense majorité des cas, il ne s'agit que de petites railleries, de petites rivalités qui tendent plus à générer de l'émulation qu'un véritable sentiment d'hostilité, il n'en reste pas moins que ces tensions, poussées à l'extrême peuvent avoir un effet contre-productif.

Les causes de ce phénomène sont multiples et il ne s'agit pas ici de l'étudier *per se*, mais son impact dans le cadre de la coopération internationale, car « *les logiques de positionnement des agences sont [...] déterminantes pour comprendre l'eupéanisation de la sécurité. Par exemple, les prises de positions des gendarmes français, mais aussi espagnols et italiens, assez anti-européens tant que le champ de la sécurité se limitait à leur face-à-face avec les policiers et tant qu'ils occupaient une position subordonnée dans ce champ, se sont modifiées lorsque le champ s'est élargi aux douaniers et que les systèmes d'alliances et de compétition, liés aux luttes budgétaires, aux attributions de compétence et même aux définitions des adversaires principaux, en ont été transformés* »⁴². Les luttes internes entre agences peuvent donc avoir un effet sur le développement de la coopération internationale, ce que la Gendarmerie a très bien compris en favorisant les initiatives de coopération internationale.

Ce sentiment de compétition se renforce par la domination du secteur par la Police nationale, les différences de fonctionnement entre les deux forces et le désir de chacune de sauvegarder une identité propre.

⁴¹ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, op. cit. p.8 §31

⁴² Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit. p.56.

En premier lieu, la police nationale domine la coopération internationale : ce sont des policiers qui dirigent la grande majorité des agences françaises de coopération, les gendarmes ayant souvent un poste d'adjoint, à l'exception de la DCI, où le commandement est exercé conjointement entre le Directeur général de la Police nationale et le Directeur général de la Gendarmerie nationale. Les effectifs policiers sont supérieurs à ceux des gendarmes et les liens hiérarchiques tendent même à s'effacer, car dans certains CCPD, c'est désormais le Commissaire qui est chargé de la notation des gendarmes, malgré la présence d'un officier de Gendarmerie, originellement exclusivement compétent pour la notation de ses effectifs.⁴³ Ces tendances suscitent chez les gendarmes la peur renouvelée de leur disparition. Or pris dans cette compétition, qui leur apparaît comme une lutte pour leur survie, les hautes autorités de la Gendarmerie insistent beaucoup sur la présence de la Gendarmerie dans ces enceintes : « *Le rôle de la gendarmerie est essentiel au regard des nécessités du service public, du maintien et du développement de l'image de l'institution, des relations avec les services extérieurs allemands et des rapports de confiance à entretenir avec les agents des autres administrations françaises.* »⁴⁴ La coopération est donc bonne pour l'image de la Gendarmerie, aussi bien auprès de la population que des pouvoirs publics, et nécessaire pour garder des relations avec les services étrangers et...français : les CCPD sont donc des centres où se jouent une double coopération, à la fois internationale et nationale. D'après Azilis Maguer, ce même phénomène peut être observé auprès des douaniers : « *les douanes allemande et française n'ont été intégrées au montage du CCPD que de manière auxiliaire, dans la mesure où elles n'ont jamais manifesté un intérêt très fort à l'égard de la structure. Elles disposent de leurs propres instruments de coopération internationale, [...] et le niveau local ou régional de Mondorf-les-Bains ne correspond pas à leurs niveaux opérationnels stratégiques. Dans la pratique, cette position est reflétée par la remarquable faiblesse des flux de demandes entre les représentants des deux organisations douanières au CCPD. Pourtant, elles y ont des représentants. Présents en raison des dynamiques nouvelles intervenues dans le champ, ces fonctionnaires ont davantage un rôle de veille et de défense des intérêts professionnels que de réalisation d'objectifs opérationnels précis.* »⁴⁵

L'arrivée de tous ces nouveaux acteurs a pu causer quelques troubles entre agents par

⁴³ Cette pratique est d'ailleurs in conventionnelle, dans la mesure où elle va à l'encontre de tous les accords relatifs à la création des CCPD, mais dans la mesure où ce problème est un problème français, les partenaires n'ont aucun intérêt à s'intéresser à ces querelles. Par exemple, art.7 de l'accord de Mondorf-les-Bains du 7 octobre 1997, op. cit. : « *les agents des CCPD sont soumis au pouvoir hiérarchique et au pouvoir disciplinaire de leurs autorités nationales respectives* ».

⁴⁴ Circulaire n°9315/DEF/GEND/CAB/RI/OE relative à la coopération policière transfrontalière franco-allemande du 27 octobre 2000, p.9.

⁴⁵ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, op. cit. p.5 §18.

rapport à leurs anciens réseaux, mais ces problèmes ne furent que temporaires, car aujourd'hui d'autres ont pu se reconstituer, toujours sur la base de proximité fonctionnelle : policier de la PAF avec la *Bundespolizei* ou un Gendarme avec un militaire de la *Guardia civile*, car ces services ont des cultures communes, ils se comprennent mieux et plus vite entre eux, ce que Didier Bigo qualifie de « *segmentation fonctionnelle des collaborations.* »⁴⁶ La force de ces relations privilégiées peut être d'autant plus grande que les relations entre policiers et gendarmes sont mauvaises, un agent ayant par exemple déclaré : « *il est souvent plus facile de travailler avec un [étranger] qu'entre français !* »⁴⁷ Ce genre de situation est très regrettable, car la mission d'un CCPD est alors à moitié remplie. Il ne s'agit pas de réunir des français et des Espagnols ou des Allemands, il s'agit également de rassembler dans un même lieu des agents de différents services qui n'ont pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble. Ainsi, ils peuvent apprendre à se connaître et à se comprendre, tout comme on apprend à connaître un étranger, voir comment il fait les choses. Cyniquement, certains pourraient dire que c'est justement là où est le problème...

L'hostilité peut toutefois prendre le pas sur la raison et mener à des résultats navrants. Par exemple, « *certains services "d'élite" ne veulent pas travailler avec le CCPD, au motif que les autres forces risquent d'avoir vent de leurs opérations top secrètes. Nous avons eu récemment un cas, qui s'est terminé par un usage des armes [...], parce qu'un service parisien n'avait pas voulu prévenir que des trafiquants de drogues allaient passer sur le secteur..* »⁴⁸ De l'autre côté quelques agents vont refuser d'envoyer une information à Paris par pure défiance ou par soucis de vouloir protéger « son » affaire de l'intervention d'un autre service.⁴⁹

Il faut néanmoins insister sur le fait que ces abus ne concernent qu'une minorité d'agents et ne sont en rien le reflet général des relations entre police et gendarmerie, mais les conséquences de comportements individuels. Or, c'est justement sur la qualité de ces individus que repose l'efficacité de la coopération policière internationale. Un bon opérateur doit tout d'abord connaître le terrain, il doit avoir de l'expérience afin d'avoir une idée de la situation dans laquelle se trouvent ses camarades dehors, pour leur apporter la bonne réponse dans les meilleurs délais, ce que quelques-uns ont oublié. Il doit être un bon enquêteur, être capable de chercher une information, tenter plusieurs options différentes afin de ne pas laisser de zones d'ombre, ce que certains, par paresse, ne font plus. Il doit avoir une maîtrise parfaite de la langue étrangère utilisée, ce qui est parfois impossible, du fait de la rareté de certaines langues

⁴⁶ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit. p.140.

⁴⁷ Interview d'un agent, anonyme.

⁴⁸ Interview d'un agent, anonyme.

⁴⁹ Interview d'un agent, anonyme.

et de certaines difficultés matérielles.⁵⁰ Or, même s'il était facile de muter un personnel, il serait toujours difficile de le remplacer de façon satisfaisante. De plus, par diplomatie, il est presque impossible qu'un pays partenaire ne se plaigne ouvertement du comportement d'un agent, mentalité qui devrait pouvoir évoluer afin de véritablement rechercher une action efficace. Une autre solution à ce problème serait de renforcer, dans la mesure du possible, les conditions de recrutement, que cette affectation puisse être perçue comme une récompense par un agent compétent, mais encore une fois, le vivier n'est pas inépuisable...

Ainsi, malgré la doctrine de la coopération inclusive, dont l'existence prouve la nécessité de rappeler à des forces différentes qu'il faut avant tout travailler ensemble, au service de la France, de la sécurité et de la Justice, il peut subsister des tendances de rivalité, voire de compétition malsaine. Néanmoins, ce n'est pas un problème systémique (qui peut néanmoins être un facteur aggravant), mais un problème d'individus, qu'il convient de mieux choisir. Une autre solution serait d'approfondir cette logique européenne et non plus nationale, si ce n'est corporatiste, car chacun veut reproduire son schéma organique : les gendarmes veulent de la coopération directe et favoriser les initiatives locales, tandis que la police veut centraliser l'information et l'organisation de la coopération. Dans cet esprit, la coopération ne sert que de faire valoir aux avantages particuliers d'un modèle particulier.⁵¹ Cela se retrouve dans tous les autres pays : le *Bundeskriminalamt* allemand par exemple est très favorable à la coopération internationale, car à travers elle, il arrive à obtenir des informations qu'il ne pourrait pas avoir avec les polices des *Länder*⁵². Il faut donc s'évertuer à faire de la coopération pour faire de la coopération, en gardant à l'esprit une perspective d'avenir générale et non particulière à un service.

Les agences de coopération policière internationale proposent donc un système remarquablement bien complet, couvrant chaque domaine et besoin, mais la répartition de toutes les missions de façon rationnelle et raisonnée n'est pas si facile et derrière cette complétude peut se cacher une certaine confusion génératrice de tensions. Toutefois, ce ne sont pas les seuls problèmes auxquels ces agences se heurtent, ni même les plus graves, car si elles proposent un schéma complet de coopération, il est aussi complexe à entretenir.

⁵⁰ Les policiers ne bénéficiant pas de logement de fonction doivent se trouver par eux-même une résidence. Or à Vintimille par exemple, le coût de l'immobilier est prohibitif, empêchant de fait de nombreux candidats bilingues.

⁵¹ Sous-lieutenant Basso, *La coopération policière transfrontalière opérationnelle : entre atteinte à la souveraineté nationale et cohérence dans la lutte contre la délinquance*, soutenu en juin 2017, p.100

⁵² Rapport du Sénat n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, op. cit., audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.440.

**TITRE SECOND : UN SYSTÈME COMPLEXE
DE COOPÉRATION**

L'interconnexion des polices européennes et a fortiori mondiale est une tâche très complexe si l'on souhaite mettre en place un échange de qualité, car cela ne sera jamais répété assez, la coopération policière, c'est de l'humain. Mais parfois, même les meilleures volontés du monde ne suffisent pas à surmonter certains obstacles, contre lesquels un policier ne peut pas grand-chose. L'espace Schengen est une bonne illustration des difficultés qui parsèment cet objectif, car il représente l'une des tentatives les plus abouties et spectaculaires de coopération policière, mais, il reste encore de nombreux problèmes à résoudre, à tel point que M. Pierre-Antoine Molina parle d'un « *indéniable inachèvement* » de cet espace¹. Pour corriger ce problème, la Commission européenne a été chargée par le Conseil européen de faire des propositions pour écarter ces nombreuses entraves tenant à la nature du travail de police, à l'absence d'approche stratégique, à la prolifération des textes non contraignants, à la mise en œuvre insuffisante des instruments juridiques adoptés par le Conseil, à l'absence de recherche sur la coopération policière et douanière (sic), à la nature de la coopération entre la police et les douanes et aux bases de données entre les systèmes de communication.² Il est possible de rassembler ces obstacles en deux catégories : les obstacles juridiques au renforcement de l'action des agences françaises de coopération (chapitre 1) et les obstacles techniques à leur action (chapitre 2).

¹ Rapport du Sénat, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, enregistré à la présidence du Sénat le 29 mars 2017, p.84.

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2004)376 final, *Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne*, du 18 mai 2004.

CHAPITRE PREMIER : LES DIFFICULTÉS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION

En France, la police est par coutume régaliennne ; de par son histoire et ses missions, elle est ancrée au plus profond de l'État. Il ne peut donc être que difficile de coopérer avec d'autres pays, car après s'être développés des siècles durant en relative autonomie, les fragiles équilibres juridiques, longtemps protégés par les serres nationales, aujourd'hui se heurtent et beaucoup ne peuvent, bien naturellement, se résoudre à abandonner cette œuvre culturelle. De l'autre côté des responsables appellent à la réforme en profondeur de ce système, à l'image d'Yves Bertoni, directeur de l'Institut Jacques Delors, qui déclarait : « il faut une souveraineté partagée pour des frontières déjà partagées. »¹ Or c'est justement cette notion de souveraineté nationale qui pose un grand défi à l'approfondissement de la coopération policière (section 1). Intimement liée à cette notion, un autre obstacle de poids limite beaucoup la coopération existante et s'incarne à travers la protection des données à caractère personnel des citoyens (section 2).

Section 1 : la souveraineté en conflit

Le principe de souveraineté nationale est l'un des *Leitmotive* des Républiques françaises, qui trouve sa source dans les idées révolutionnaires, où le concept même de Nation, au sens actuel du terme, est né.² Il est donc tout à fait compréhensible que la France, fort de son héritage historique et juridique, veuille préserver la vigueur de ses fondements. Néanmoins, cette approche se révèle ne plus être adaptée à la construction européenne et aux phénomènes criminels que les agences policières de coopération ont à traiter (I). Une autre expression de cette souveraineté se retrouve dans l'utilisation limitée de certains mécanismes de coopération déjà existants (II).

¹ Ibid. p.84.

² Michel Foucault, *Il faut défendre la société*, cours au Collège de France, 1976, Hautes études, Ehes Gallimard seuil, février 1997, Paris, p.199 : « ce qui va caractériser "la" nation, ce n'est pas un rapport horizontal avec d'autres groupes (qui seraient des nations autres, des nations adverses, opposées ou juxtaposées). Ce qui va caractériser la nation, c'est un rapport, au contraire, vertical, allant de ce corps d'individus, susceptible de constituer un État, jusqu'à l'existence effective de l'État lui-même. »

I. Le maintien d'un tropisme national exigeant

Dans la Constitution de la Ve République, la souveraineté nationale est mentionnée dans son préambule³, en son Titre Ier et plus précisément aux articles 3⁴ et 4.⁵ Elle est donc protégée au plus haut niveau de l'ordre juridique français.⁶ Ainsi les modifications apportées au droit français par les différents traités internationaux et actes de l'Union européenne sont précisément scrutées et pesées à l'aune de ce principe. Or la position française sur la coopération internationale est ambiguë, car elle se veut à la fois championne de la coopération policière, mais dans le même temps, elle est l'un des pays les plus réticents à limiter sa souveraineté nationale : ainsi « *la France reste aussi le parfait exemple d'un pays qui, conscient des nécessités liées à l'évolution de la criminalité, ne peut se résoudre à entrer complètement dans l'Europe et perdre ainsi une partie de sa souveraineté.* »⁷ Un exemple de ce paradoxe serait le fait qu'elle soit systématiquement un pays à la base de nombreux accords essentiels à la coopération (dont Schengen, les premiers centres de coopération policière et douanière – CCPD –, l'accord de Prüm...), mais dans le même temps, elle fit de fortes oppositions à l'encontre de l'introduction d'un paragraphe dans *l'European best practice guidelines for Police and Customs Cooperation Centres*, autorisant les autorités compétentes à utiliser les CCPD comme centre de coordination opérationnelle dans le cas d'incident majeur ou imprévu : « *C'est presque sous la contrainte que la présidence française accepta d'insérer cet article, même s'il était évident que les CCPD vont devenir de plus en plus importants et que nous ne devrions pas monter des barrières. Les gens ont besoin d'informations, nous devons laisser ces choses se développer.* »⁸

D'après Didier Bigo, cette schizophrénie serait en fait due à l'opposition de deux univers, l'un regroupant les policiers au sens large et l'autre les juristes « *Les policiers, pragmatiques, s'entendent très vite, là où les juristes croient devoir défendre la conception du droit et de l'État qu'ils ont appris nationalement* ».⁹ En effet, tout acte policier s'inscrit dans l'exercice des

³ « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 [...]* » en lien avec l'article 3 de la DDHC « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation.[...]* ».

⁴ « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* »

⁵ « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.* »

⁶ Du moins d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision 2006-540DC du 30 novembre 2006) et du Conseil d'État (CE 3 décembre 2001, Syndicat national à l'industrie pharmaceutique entre autres).

⁷ Sous-lieutenant Basso, *La coopération policière transfrontalière opérationnelle : entre atteinte à la souveraineté nationale et cohérence dans la lutte contre la délinquance*, soutenu en juin 2017, p.6.

⁸ Interview du coordonnateur suisse du CCPD de Genève, in Dimitri Weibel, *Police and Border Cooperation in Schengen : The Police and Customs Cooperation Center (PCCC)*, Universiteit Leiden, 6 juin 2006, p.22, traduit de l'anglais par l'auteur.

⁹ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Presses de la fondation nationale des sciences

pouvoirs publics, et la seule possibilité pour un policier étranger d'exercer ces pouvoirs sur le territoire de la République va à l'encontre de nombreux principes juridiques français.

Mettre les juristes au placard est-il une solution ? Bien sûr que non, car malgré toute la confiance que l'on puisse avoir envers les forces de l'ordre, un État de droit ne peut pas se permettre de laisser les policiers rédiger leurs propres règles. Pour autant, le statu quo n'est pas viable, car une maison avec trois murs et pas de toit n'est pas satisfaisante.

Pour faire face aux insuffisances du droit, les policiers vont s'affranchir de certaines procédures car comme le décrit un agent français « *Nous sommes tous policiers, de par nos expériences respectives, nous avons la même manière de fonctionner et de réfléchir, c'est inhérent à notre mentalité policière. Tout se fait dans le respect des droits des individus, mais pas nécessairement des consignes.* »¹⁰ Cet esprit policier commun laisse libre court à de nombreuses pratiques qui peuvent diverger des exigences du droit, voire aller tout à fait à son encontre, comme c'est le cas pour certaines auditions : « *Les demandes d'audition d'un étranger sont complexes à effectuer, mais des unités frontalières ayant de bons contacts vont se rendre des services en convoquant chez les Français un étranger et vice versa. Ça peut être un vice de procédure, mais on s'arrange. Pour l'audition d'une victime il n'y a aucun problème et même le CCPD accepte de transmettre des convocations de victimes étrangères au tribunal.* »

De la même façon, certaines atteintes au principe de souveraineté nationale vont être tolérées, en particulier dans le cadre d'interventions. Par exemple, d'après l'article 10 §2 de l'accord de Mondorf-les-Bains, les policiers français peuvent se voir confier des missions de police en République fédérale d'Allemagne. De cette manière, les Français ont obtenu un droit d'interpellation alors qu'il est interdit aux policiers allemands d'y procéder sur le sol français. Ce genre de relation asymétrique peut poser quelques problèmes et générer des tensions et l'incompréhension parmi les agents, car là où les Français peuvent arrêter un suspect, les Allemands doivent attendre qu'une patrouille française les relève, ce qui est long et potentiellement dangereux. Cependant, cette interdiction n'est pas nécessairement respectée dans les faits : « *En réalité, on fait l'arrestation. Ni le procureur, ni les collègues français vont nous demander pourquoi la personne est au sol avec deux policiers allemands sur le dos. Après il faut écrire un rapport et présenter les faits sous le bon sens.* »¹¹

Il faut néanmoins préciser que cette interdiction n'est pas générale : l'accord de Tournai avec la Belgique par exemple, dispose dans son article 13 § 4 : « *Les agents présents sur le territoire de l'autre Partie peuvent exercer des prérogatives de puissance publique sous la*

politiques, 1996, Paris, p.24.

¹⁰ Interview d'un agent, anonyme.

¹¹ Interview d'un agent, anonyme.

direction et, en règle générale, en présence d'agents de la Partie sur le territoire de laquelle la patrouille a lieu » Les Belges voulaient que cet accord aille encore plus loin en proposant d'octroyer un pouvoir d'interpellation autonome au profit des agents d'une partie présent sur le territoire de l'autre État partie, ce que la France refusa au nom « *des principes généraux de l'ordre constitutionnel français* » rappelés par le Conseil constitutionnel dans sa décision 91-294 DC du 25 juillet 1991 et par le Conseil d'État dans ses avis 370.452 du 25 novembre 2004 et 373.936 du 21 décembre 2006.¹²

De plus, il reste encore la possibilité d'invoquer une clause de sauvegarde introduite dans tous ces accords disposant : « *Si une partie contractante estime que la réponse à une demande ou la réalisation d'une mesure de coopération est susceptible de porter atteinte à sa souveraineté, de compromettre sa propre sécurité ou d'autres intérêts essentiels ou de violer sa législation, elle peut refuser totalement ou en partie la coopération ou la soumettre à des conditions déterminées.* »¹³

Afin de contourner cette impossibilité d'interpellation, peut-être que l'article 73 du Code de procédure pénale pourrait être invoqué, car il ne fait pas de discrimination selon la nationalité ou la fonction de la personne.

Cette absence d'accompagnement juridique porte aussi en elle une autre conséquence, qui s'exprime par l'éloignement des policiers par rapport à leur administration et à leur pays ce que M. Didier Bigo a très bien décrit : en réunissant des policiers, des douaniers, des gendarmes et des magistrats de différents pays, il se forme de petites constellations, qui gravitent autour de visions communes de menaces et de moyens pour les prévenir. Ce faisant ils adoptent des pratiques nouvelles, parfois divergentes des prescriptions nationales et s'autonomisent du même coup du contrôle des dirigeants politiques. Or ces petites révolutions silencieuses jouent aussi en la faveur des responsables politiques, qui profitent de résultats satisfaisants, sans pour autant éveiller de débats passionnés sur l'indépendance et la souveraineté nationale. De cette manière, ils se déchargent de leur responsabilité sur leurs agents, faisant peser sur ces derniers le risque de blâme en cas de grave incident. « *Cette tendance à l'autonomisation des jeux bureaucratiques à l'échelle européenne, où la*

¹² Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, NOR : MAEJ1406871L/Bleue-1.

¹³ Accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, art. 21. Voir aussi l'accord de Tournai du 18 mars 2013 entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, art. 27 etc..

sectorisation joue de manière déterminante en réunissant entre eux des professionnels, des spécialistes, des experts, n'a rien d'inéluctable. Elle ne conduit pas forcément à des bureaucraties irresponsables mais, sans la structuration d'un lieu de débat sur les politiques globales et non les politiques sectorielles, elle favorise la segmentation et l'autonomisation. Cette autonomisation risque de légitimer des pratiques à l'échelle européenne et de peser ensuite sur les débats nationaux pour qu'elles soient légitimées aussi à ce niveau. Elle risque aussi d'étendre toujours un peu plus la sphère d'activités des policiers au-delà de leur mandat juridique, en produisant des espaces d'incertitudes qui, en matière policière, peuvent devenir des zones d'arbitraire. »¹⁴

L'autonomisation des forces de police est toutefois très lente et reste limitée, car les agents restent malgré tout attachés à leurs systèmes respectifs. Cependant, cette situation ne peut pas prospérer, car elle comporte beaucoup trop de restrictions à une coopération efficace et raisonnée, mais aussi trop de risques en cas d'incident et ce autant pour les citoyens que pour les agents eux-mêmes. Il faut donc judiciariser ces pratiques afin de limiter les abus et d'encadrer le travail policier, sans pour autant corseter ces agences de règles inadaptées.

Une solution serait que les hommes politiques et les juristes adoptent une démarche compréhensive des nécessités du travail policier. Cet effort pourrait déjà être amorcé au niveau binational, entre des pays avec lesquels la France a de bonnes relations de coopération policière, comme la Belgique, la Suisse ou l'Allemagne qui se réjouiraient certainement d'un assouplissement de la notion de souveraineté nationale. Ces petites avancées permettraient ensuite de réunir ces États ouverts à de nouvelles idées pour adopter des règles communes et éventuellement agrandir ce cercle. La France a ici un atout essentiel à jouer, car si elle tarde trop, elle risque de ne pas pouvoir influencer sur les modèles qui seront adoptés et devra certainement faire plus de concessions qu'elle n'a voulu en faire en adoptant des règles qui lui sont étrangères. Le coordonnateur allemand du CCPD de Kehl a beaucoup insisté sur ce point : *« Il y a un manque de législation européenne. Il ne faut plus des fiches françaises, mais des fiches européennes. Or chaque pays recommence à se cloisonner et ceux-là n'offrent pas de protection commune. Nous, notre vision commune va plus loin que celles des unités nationales. »¹⁵*

La France est donc au milieu de guet et si elle veut continuer à avancer dans cette direction, elle doit aider à faciliter les missions de ses agences de coopération policière. De

¹⁴ Didier BIGO *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, op. cit. p.246.

¹⁵ Entretien de l'auteur avec le *Polizeiberrat* Dirk HERZBACH, coordonnateur du CCPD de Kehl, le 19 avril 2018.

plus, la France ne peut plus toujours agir dans l'espoir d'un « retour en sécurité intérieure »,¹⁶ mais doit aussi agir dans l'optique de protéger du mieux possible l'ensemble de l'Union européenne, dès que l'occasion se présente.

II. Une utilisation timide des mécanismes déjà existants

La coopération opérationnelle directe est assurée principalement par deux outils : l'observation transfrontalière et la poursuite transfrontalière, gérées toutes deux à titre principal par la Section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL)¹⁷ et à titre subsidiaire par les CCPD¹⁸. Dans le cadre d'une enquête judiciaire, les observations permettent à un service étranger d'observer une personne, de l'autre côté de la frontière, sur autorisation de l'État requis, suite à la formulation d'une demande par le service concerné au plus tard après la traversée de la frontière en cas d'urgence. Cette personne, selon les termes de l'article 40 de la Convention d'application des accords de Schengen (CAAS), doit être soupçonnée d'avoir commis ou participé à une infraction pouvant donner lieu à extradition. Plus tard, la possibilité fut élargie pour toute personne susceptible de conduire à l'identification ou à la localisation de l'auteur de cette infraction¹⁹. Si l'autorisation est refusée ou n'est pas accordée dans un délai de cinq heures, les observateurs seront contraints de rentrer dans leur zone de compétence. Les différents accords peuvent avoir limité cet outil dans le temps et l'espace²⁰.

La poursuite autorise des agents étrangers à poursuivre de l'autre côté de la frontière des personnes qui ont commis en flagrance une infraction punie d'une peine d'au moins un an de prison²¹, ou selon une liste limitative d'infractions²². Une autorisation doit aussi être accordée selon les mêmes modalités que pour l'observation.

Ces dispositions furent rapidement critiquées de tous côtés, ses adversaires voyant en elles une atteinte intolérable à la souveraineté nationale, les autres lui reprochant ses restrictions handicapantes. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 91-294DC du 25 juillet 1991 ne déclara pas ces dispositions contraires à la Constitution mais érigea des limites

¹⁶ Ministère de l'Intérieur, *La Direction de la coopération internationale*, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Division-des-relations-internationales, 13 décembre 2011, consulté le 10 avril 2018.

¹⁷ CAAS Art. 40 §5.

¹⁸ Par exemple, l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, du 24 octobre 2008, Art. 3 §3, où le CCPD a un rôle de soutien.

¹⁹ Extension par la décision 2003/725/JAI du Conseil, du 2 octobre 2003.

²⁰ Par exemple : CAAS art. 40 §3a, comparer avec le point b.

²¹ CAAS Art. 41 §4b.

²² CAAS Art. 41 §4a.

claires à ces pouvoirs : ces outils ne sont pas contraires à la Constitution aussi longtemps qu'ils seront soumis à une autorisation préalable dans le cadre d'une demande d'entraide (sous-entendue policière) et ne concerneront que certains types d'affaires.

En complément de ces outils furent mises en place des patrouilles mixtes, lors de laquelle l'agent étranger a un rôle d'observateur, ce qui permet de mieux comprendre le mode d'intervention de ses partenaires : le rapport que les agents ont avec la population, leur utilisation du dialogue, la répression et l'intervention. Dans ce cadre, les CCPD jouent un rôle important en les encadrant.

Il s'avère qu'au regard des statistiques des CCPD, l'utilisation de ces outils est très variable selon les États concernés : Il y a avec l'Espagne *a priori* très peu de poursuites d'après les statistiques d'un des centres (aucune pour les Espagnols et une pour les Français en 2017) et des observations (toujours rien pour les Espagnols et cinq pour les Français). À l'inverse, d'après le coordonnateur allemand du CCPD de Kehl, il y a certes peu de poursuites transfrontalières (entre cinq et sept par an), mais les observations sont presque devenues quotidiennes. Dans tous les cas, elles sont tout à fait normales, à tel point que si un service ne peut plus récupérer un traceur pour géolocaliser un véhicule, les agents partenaires vont le chercher sur la voiture et l'envoyer au CCPD. Cette dernière tendance est confirmée par le centre de Genève : relativement peu de poursuites (quatorze pour les Suisses et sept pour les Français) et un nombre plus important d'observations (respectivement 56 et 25).

Peut-on à ce point vraiment parler de timidité ? Ce serait exagéré, car ces chiffres s'expliquent par les difficultés de franchir la frontière (zones montagneuses, le Rhin etc.) et la facilité avec laquelle il est possible de prévenir le partenaire afin qu'il puisse mettre en place un dispositif permettant d'arrêter la personne en fuite, sans avoir à traverser la frontière. Il s'agit donc pour les poursuites d'une question principalement factuelle. En ce qui concerne les observations, ces différences radicales ne peuvent pas se justifier par des raisons matérielles et l'on peut penser, sans prendre trop de risques, qu'il y a effectivement une certaine réticence à utiliser ces outils pour certains pays.

La satisfaction globale de ces opérations²³ encouragea les responsables à faire un peu évoluer les textes régissant ces possibilités : l'accord de Chambéry avec l'Italie par exemple ne prévoyait pas la possibilité du port d'arme et de l'uniforme pour les agents étrangers, ce qui fut corrigé par échanges de lettres entre les ministres de l'Intérieur respectifs.²⁴ Dans le même

²³ Par exemple, communiqué de la Préfecture de Haute-Savoie *Mise en place de patrouilles mixtes franco-suisse*, du 14 septembre 2005 : « *Les patrouilles mixtes, expérimentée avec satisfaction depuis décembre 2004 entre Genève et les services du département de l'Ain, sont étendues aujourd'hui au département de Haute-Savoie* ».

²⁴ Décret n°2007-1578 du 6 novembre 2007 : « *Dans ce cadre, les agents de l'État sur le territoire duquel se déroulera la patrouille conjointe pourront procéder à des contrôles et à des interpellations. Les agents de*

temps, ce dispositif fut élargi en Suisse, comme en témoigne le communiqué de la Préfecture de Haute-Savoie. Le port de l'uniforme n'est apparemment pas un souci particulièrement grave : il permet d'envoyer un signal fort à la population qui va être rassurée de voir que les forces de l'ordre travaillent ensemble, mais aussi aux délinquants, qui ne vont plus concevoir la traversée de la frontière comme une possibilité d'échapper aux poursuites.

Enfin, certaines unités frontalières ont développé une telle proximité, qu'elles se passent de toute agence de coopération et gèrent elles-mêmes leurs opérations communes : « *La coopération directe est très fréquente entre la Gendarmerie nationale et la Guardia civile. Les unités se connaissent, n'hésitent pas à planifier des services communs, à coordonner les recherches de personnes, à organiser des repas de cohésion... Ils n'hésitent pas, dans ce cadre, à se passer de nos services, privilégiant l'efficacité d'un contact direct et personnel.* »²⁵ Les agents ne vont donc pas longtemps hésiter à toujours tendre au plus pratique et au plus efficace. Or une agence, rajoutant ainsi nécessairement un intermédiaire, sera toujours plus encombrant qu'une coopération directe si les agents en ont les moyens.

Il reste également à parler des équipes communes d'enquête, définies comme « *le nec plus ultra de la coopération* ». ²⁶ À ce titre « *elle est réservée aux affaires les plus importantes.* »²⁷ De cette manière, les enquêteurs disposent d'un accès immédiat à toutes les informations communes dont ils peuvent avoir besoin, mais les agences de coopération ne sont pas pour autant inutiles, pouvant toujours soutenir les recherches. Toutefois, ces équipes souffrent de lourdeurs, car les enquêteurs doivent pouvoir rester au même niveau, alors que les procédures varient considérablement d'un pays à l'autre (durée, formes, informations accessibles ou non...). Elles sont donc quasiment exclusivement utilisées pour certaines affaires liées à la criminalité organisée, à la cybercriminalité et au terrorisme²⁸.

Enfin il faut évoquer la coopération judiciaire. Le retard qu'ont pu prendre les magistrats à s'ouvrir au monde a ralenti et handicapé la coopération policière, car les agences de coopération françaises restent largement tributaires de leurs décisions pour avancer dans certaines affaires complexes. Or, les procédures judiciaires peuvent prendre un temps considérable, comme par exemple l'identification d'un compte bancaire qui nécessite une

l'autre État ne participeront à la patrouille conjointe qu'en qualité d'observateurs. Ces derniers pourront, [...], revêtir leur uniforme national réglementaire ou un signe distinctif apparent et porter leur arme réglementaire à la seule fin de garantir, le cas échéant, leur légitime défense. »

²⁵ Interview d'un agent, anonyme.

²⁶ Rapport n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, 29 mars 2017, op. cit. p.443.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid. p.152.

demande d'entraide judiciaire : en général, le service allemand ne pourra recevoir de réponse qu'après six semaines.

Malgré les lacunes du droit, les magistrats investissent de plus en plus le champ de ces agences de coopération : il y a un bureau de liaison Justice permanent avec la SCCOPOL, ce qui permet de traiter avec rapidité et efficacité les nombreuses demandes de réquisitions, diffusions de pièces judiciaires, d'extraditions et mandats d'arrêts. Elle permet aussi l'échange d'informations entre les forces de l'ordre et la Justice. Cette proximité est un véritable atout pour la France, comme le rappelle le Commissaire divisionnaire Colombi²⁹ et ce lien mérite d'être préservé. Dans la continuité de ce mouvement, les liens entre CCPD et magistrats se resserrent aussi, en particulier depuis l'apparition du mandat d'arrêt européen : « *C'est alors que [les magistrats] se tournent, la plupart du temps, vers leurs OPJ [officier de police judiciaire] pour leur demander de mettre en œuvre les mécanismes de coopération, lesquels OPJ sollicitent le CCPD s'ils ne savent pas le faire. Ensuite, plus les magistrats sont proches de la frontière, plus ils ont de l'expérience et plus on revient à la situation antérieure, dans laquelle le magistrat ordonne au CCPD de faire tel ou tel acte. Le CCPD est parfois obligé de rappeler les règles et les limites... Mais ces magistrats n'hésitent pas à solliciter le CCPD en direct, ou en tout cas, à dire à leurs OPJ de le faire, au cours de la procédure, car ils connaissent notre travail, et notre efficacité.* »³⁰ Enfin, le dialogue entre magistrats d'un côté et de l'autre de la frontière progresse aussi.

L'évolution de ces relations et ce changement d'approche des magistrats est un signe prometteur pour ces agences de coopération policière qui tirent parti de leurs connaissances et proximité avec le système des autorités étrangères. De la sorte, elles créent des bulles de coopération globale favorables à l'entraide répressive. Un autre signe prometteur a été la reprise des négociations en début d'année 2017 sur la création d'un parquet européen à partir d'Eurojust, possibilité évoquée à l'article 86 TFUE. Or un tel changement pourrait avoir un "effet boule de neige" sur tous les autres domaines connexes à la justice, dont naturellement la police, qui pourrait suivre ce mouvement d'eupéanisation, ce que nombre d'agences de coopération appellent de leurs vœux, certaines se revendiquant déjà comme les premiers pas d'une police européenne.

²⁹ Interview du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, le 3 avril 2018 : « *Actuellement, nous avons la chance d'être très réactif grâce à la présence de magistrats, ce qui est un grand avantage comparé à d'autres pays.* »

³⁰ Interview d'un agent, anonyme.

Section 2 : La préservation de la vie privée

La question de l'équilibre entre préservation des libertés individuelles et sécurité est un sujet très délicat à traiter dans le cadre national ; elle l'est encore plus si l'on élargit le champ à la coopération internationale, car une fois que l'information est cédée, les autorités nationales en perdent le contrôle au profit d'un autre État, dont les fonctionnements et traditions peuvent être différentes. Paradoxalement, ce point précis de la protection des données à caractère personnel n'attire absolument pas l'attention : personne n'a manifesté contre le Système d'information Schengen (SIS) et encore moins contre le SIS II ; personne ne remet en cause les pouvoirs des agents des CCPD de transmettre toute information disponible à son partenaire. D'ailleurs l'on pourrait même dire que personne n'a jamais entendu parler de ces structures. Les Français se retrouvent ainsi à critiquer féroce­ment les fichiers de renseignement nationaux, du fait de leur surexposition médiatique, mais pas la transmission de leurs données à l'étranger, ce qui pourrait cacher des risques importants à l'encontre de la protection de leur données à caractère personnel et de leur vie privée. Toutefois, le droit n'a pas attendu que l'attention publique ne s'éveille pour encadrer ce domaine primordial de la coopération policière internationale. Cet encadrement s'incarne par des mécanismes de protection (I) et des mécanismes de contrôle (II), qu'il importera tour à tour d'examiner.

I. La protection des données à caractère personnel

En France, l'une des premières lois destinées à la protection des données à caractère personnel est la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978. Elle fut ensuite régulièrement modifiée à partir de 2004³¹. Elle définit dans son article 2 ces données ainsi : « *Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne.* » Cette définition inclut donc tous les fichiers de police.

La France n'est pas seule dans ce domaine, car l'Union européenne a elle aussi contribué à

³¹ La multiplication des lois à partir de 2004 souligne l'importance croissante que revêt ce domaine avec l'avènement d'internet : il y eut une loi en 2004, qui transposait une directive européenne, une en 2006, deux textes en 2011, trois en 2016 et une en 2017.

l'encadrement de ce sujet au niveau européen. Dans un premier temps, les différents textes de l'Union européenne faisaient largement référence à la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel de 1981 du Conseil de l'Europe et à son protocole de 2001 à côté de la recommandation R(87)15, visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police³². Elles obligent d'ailleurs encore les États à respecter ces dispositions. Ces références systématiques ont à la fois une portée symbolique, par laquelle l'Union exprime son attachement aux principes qui y sont exprimés mais aussi pratique, afin d'orienter les États membres à appliquer et interpréter ses actes conformément aux idées qui y sont exprimées. Or tous ne visent pas nécessairement à la protection absolue des données à caractère personnel : l'article 12 § 2 de la convention de 1981 par exemple dispose : « *une Partie ne peut pas, aux seules fins de la protection de la vie privée, interdire ou soumettre à une autorisation spéciale les flux transfrontières de données à caractère personnel à destination du territoire d'une autre Partie.* » Il n'y a que deux exceptions dans le §3 à ce principe : soit la législation nationale prévoit un traitement spécifique pour certaines données en raison de leur nature, empêchant leur transfert, sauf si l'autre État propose une protection équivalente ou si le transfert a pour objectif final le partage de ces données avec un État tiers non signataire. Ainsi, le partage des données à caractère personnel est un principe qui ne souffre que de peu d'exceptions, le droit à la vie privée ne pouvant même pas justifier un refus. Cependant les interprétations de ses termes peuvent faire grandement varier ces obligations (qu'est-ce qu'une protection équivalente ? Quelle nature des données peut justifier un refus de partage ? Quel est le risque de transfert vers un État tiers ?).

Depuis le traité de Lisbonne s'est ajouté l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tenant à la protection des données à caractère personnel et les articles 39 TUE en liaison avec l'article 16 TFUE autorisent le Parlement européen et le Conseil, statuant à la procédure législative ordinaire, « *à fixer les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organe et organismes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation des données.* » Ces principes généraux sont ainsi complétés par des textes plus précis, dont la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, qui imposent un cadre commun de règles à tous les pays membres afin de permettre le partage des

³² Par exemple, accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, op. cit., article 13, faisant référence à l'article 126 CAAS : Les États parties ont « [l']obligation de prendre des dispositions nationales permettant une protection équivalente à celui des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 [...] ». » etc.

informations entre les États : cette directive est essentielle au bon fonctionnement des agences françaises de coopération, car elle instaure un sentiment de confiance, dans la mesure où tous les pays suivent les mêmes principes de licéité et de loyauté concrétisés en des obligations claires³³. Elle s'applique également dans le cadre des transferts de données entre un État membre et un pays tiers.³⁴

Ces règles ont bien un impact, car si un pays ne répond pas à un certain niveau de protection des données à caractère personnel, il ne pourra pas y avoir d'échange de données, comme c'est le cas avec le centre de coopération policière entre la France et le Brésil : « *Les transferts de données à caractère personnel des services français vers les services brésiliens s'avèrent en revanche de facto impossibles à mettre en œuvre en raison de l'état du droit national brésilien. Les dispositions de l'article 3 du Protocole additionnel du 7 septembre 2009, ne font que confirmer ces points, et rien ne sera modifié tant que le Brésil ne satisfera pas aux exigences françaises en matière de protection des données à caractère personnel.* »³⁵

D'un autre côté, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) va considérer que le seul fait d'être un membre de l'Union européenne constitue une présomption d'adéquation du droit en question avec les règles françaises...et donc européennes : « *La Belgique étant membre de l'Union européenne, la CNIL estime qu'elle dispose d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel.* »³⁶

Une fois le cadre légal fixé et harmonisé, il faut encore pouvoir échanger ces données les unes avec les autres. En France, c'est la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure qui autorise par son article 24 le transfert selon certains critères : « *les données personnelles gérées par les services de police et de gendarmerie nationales peuvent être transmises à leurs homologues étrangers (police ou justice) à la double condition que cela se fasse dans le cadre d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre juridique interne, et que les récipiendaires des informations transmises par la France offrent des garanties suffisantes de protection de la vie privée, des libertés et des droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font ou peuvent faire*

³³ Section II : Principes relatif à la légitimation des traitements de données, art. 7 : le traitement des données à caractère personnel ne peut être effectué que selon une liste limitative de conditions précises, la section IV traite des informations pouvant être collectées, la section VIII la confidentialité et le sécurité des traitements etc.. La directive fut transposée par la loi précitée n°2004-801 du 6 août 2004. Cette transposition tardive n'empêcha pas les échanges de données dès la création des agences de coopération.

³⁴ Chapitre IV, art. 25 et suivants.

³⁵ Rapport de l'Assemblée nationale n°3769 fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi n°3139, autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, relatif à la création d'un Centre de coopération policière, par le Député Philippe COCHET, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011, p.20.

³⁶ Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, NOR : MAEJ1406871L/Bleue-1, p.7.

l'objet ». La CNIL, créée par la loi de 1978 et autorité nationale de contrôle, a ainsi identifié 7 principes fondamentaux dans la mise en œuvre de ces fichiers de police que doivent respecter les pays partenaires : la finalité, la proportionnalité, la pertinence des données, la durée limitée de conservation, le principe de sécurité et de confidentialité, le principe de transparence et le respect du droit des personnes à l'information, la rectification et à l'opposition. Or, chacun de ces points a été précisément normé par les différentes conventions : en ce qui concerne le principe de finalité, celui-ci peut être fixé par l'État requis,³⁷ ou par l'objet de la convention.³⁸ Les droits des individus sont défendus par la directive de 1995³⁹ et la décision-cadre de 2008⁴⁰ dans des termes similaires⁴¹ etc..

Pour réaliser ces échanges, de nombreux outils différents furent mis au point dont le SIS, créé en 1995 et modifié en 2013 pour devenir le SIS II, qui est alimenté automatiquement par les fichiers nationaux et comporte donc les mêmes éléments que ceux qui sont contenus dans ces fiches (FPR, TES, DOCVERIF, FOVES). La transmission des données à caractère personnel dans ce fichier est régie par le titre VI de la CAAS (art.126-130) qui comporte des dispositions très proches de celles de la directive de 1995.

À partir du 27 mai 2005, un nouvel outil d'échange a été créé par un petit groupe de pays⁴² : le traité de Prüm. L'ambition de ses créateurs était de mettre au point un "Schengen plus", qui permettait la comparaison automatique de toutes les empreintes digitales, traces d'ADN, immatriculation des véhicules. De même que pour le SIS, l'agent ne pourra obtenir aucune donnée à caractère personnel sur le fichier. Pour cela, il devra prendre contact avec la SCCOPOL, qui pourra lui transmettre les informations nécessaires. Il a été intégré au droit communautaire par deux décisions du Conseil (2008/615/JAI et 2008/616/JAI du 23 juin 2008).

De son côté, l'Union européenne a aussi voulu faciliter les échanges entre les services, ce qui fut fait à travers la fameuse décision-cadre 2006/960/JAI du 18 décembre 2006 dont l'objectif peut être résumé par la volonté d'accélérer les échanges entre services en supprimant les procédures formelles et les obstacles juridiques entravant la coopération, car « *cet état de choses est inacceptable pour les citoyens de l'Union européenne qui réclament plus de*

³⁷ CAAS Art. 129 a : « *les données ne peuvent être utilisées par la Partie contractante destinataire qu'aux seules fins indiquées par la Partie contractante qui les fournit [...]* ».

³⁸ Accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, op. cit., art. 11 §1 : « *Dans le cadre de l'échange d'informations, elles ne se transmettent directement que celles relatives à la lutte contre la criminalité qui revêt une importance pour la zone frontalière.* »

³⁹ Art. 12 et suivants

⁴⁰ Art. 17 et suivants.

⁴¹ Seuls quelques détails furent changés, comme l'article 17 §2 prévoyant cinq exceptions au droit d'accès, contrairement à l'article 12 de la directive, qui en comptait sept (la défense par exemple fut supprimée, mais il est possible de l'inclure dans tous les cas avec la protection de la sécurité publique ou la sûreté de l'État. Ainsi *nihil novi sub sole*.

⁴² L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas, rejoints par la France et l'Espagne.

sécurité et une répression plus efficace tout en sauvegardant les droits de l'homme. »⁴³ En 2008, la décision-cadre 2008/977/JAI a complété et précisé le régime de protection des données à caractère personnel en ajoutant par exemple des dispositions sur la transmission de ces informations à ces personnes privées⁴⁴. Toutefois, malgré la loi de 2003 et ces nouveaux textes, la France mit beaucoup de temps à se conformer pleinement à ses obligations : « *La CNIL n'est pas un problème en la matière, car le droit européen s'impose au droit français. Ce serait plutôt notre tradition régaliennne, qui fait obstacle, en particulier au principe désormais en vigueur de la disponibilité de l'information. Avant 2011, quand des collègues européens demandaient une information aux services de police français, nous répondions en opportunité et à condition de réciprocité, sauf quand une procédure pénale était ouverte sur notre territoire, auquel cas nous ne transmettions pas d'information. Mais aujourd'hui, quand on détient une information et qu'un collègue de l'espace Schengen me la demande, je suis tenu de la lui transmettre, même s'il n'y a pas de réciprocité.* »⁴⁵ comme les textes européens l'exigent, ce qui, de façon incidente, montre une nouvelle fois la difficulté qui existe à convaincre la France d'assouplir sa vision étriquée de la souveraineté nationale.

Une réserve exprimée au point 9 représente une autre limite importante et très contraignante aux services policiers, car c'est notamment ce point précis qui permet de refuser la communication des “fiches S” : « *En ce qui concerne l'échange d'informations, la présente décision-cadre ne porte pas atteinte aux intérêts essentiels en matière de sécurité nationale, au bon déroulement d'une enquête en cours ou à la sécurité des personnes, ni aux activités de renseignement spécifiques dans le domaine de la sécurité nationale* ». Or cette limite a pour effet de nationaliser le traitement d'un phénomène affectant l'Union entière et frustre les partenaires, car, tout en étant accessible pour les policiers français, la décision de partager la donnée est réservée aux services de renseignement français. En réponse à cela, il pourrait être noté que les services de renseignement allemand, par exemple, ne donnent pas plus d'informations. Cet argument n'est toutefois pas recevable, car depuis la seconde guerre mondiale, les polices et les services de renseignement allemands sont très strictement séparés, empêchant tout échange d'informations entre ces deux services : les policiers allemands ne peuvent donc rien transmettre, ne disposant pas eux-mêmes de l'information. Ainsi, comme le rappela le *Polizeiberrat* Dirk Herzbach : « *Ce n'est pas nous qui ne donnons pas l'information* »⁴⁶.

⁴³ Point 6 de la décision-cadre.

⁴⁴ Art. 14.

⁴⁵ Rapport n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, 29 mars 2017, op. cit. audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.444.

⁴⁶ Entretien de l'auteur avec le *Polizeiberrat* Dirk HERZBACH, coordonnateur du CCPD de Kehl, le 19 avril 2018.

Dans un esprit d'entraide honnête et sincère, il faut donc que la France accepte de partager tous les fichiers auxquels les policiers français ont accès avec leurs partenaires et si les services de renseignement ne comprennent pas l'intérêt d'une coopération européenne, il ne faut pas faire payer cela aux services de police, car « *éradiquer le terrorisme exige de coopérer à portes et services ouverts.* »⁴⁷

Concernant les informations les plus importantes, celles-ci sont protégées par l'autorité judiciaire qui devra donner son accord pour le transfert⁴⁸, ce qui est tout à fait raisonnable. Les nombreuses différences de régimes pourraient toutefois conduire à une réflexion tenant à leur harmonisation.

Dans la pratique, ces données sont aussi protégées en étant cryptées lors des échanges informatiques, à l'image du système SIENA, H24 de la Direction de la coopération internationale (DCI) ou I-7/24 d'Interpol. Cependant, ces mécanismes exigent d'importantes ressources matérielles. Par conséquent, les agences qui ne disposent pas de tels moyens, à l'image des CCPD, sont contraints d'utiliser des logiciels qui ne sont pas sécurisés et peuvent donc être piratés.

Enfin, concernant la DCI, il faut distinguer deux cas : les agents à l'étranger, qui ne peuvent avoir accès à aucun fichier national de police : « *Pour d'évidentes raisons de sécurité des systèmes d'information en effet, il n'est pas envisageable d'installer des applications liées à la sécurité intérieure sur des réseaux n'appartenant pas au ministère de l'intérieur, a fortiori sur des réseaux étrangers.* »⁴⁹; l'autre cas concerne la veille opérationnelle de la DCI, appelée H24, qui centralise les consultations, dont le système peut tracer et enregistrer les accès aux traitements de données à caractère personnel. Le centre est également doté d'une connexion au système de communication d'Interpol I-24/7, mais toutes les données ne lui sont pas accessibles, comme les éléments relatifs aux cartes nationales d'identité et aux passeports. S'ils désirent des informations, il lui faudra contacter l'administration concernée.⁵⁰

⁴⁷ Rapport n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, 29 mars 2017, op. cit., audition de M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, p. 356 et suivantes.

⁴⁸ Décision-cadre 2006/960/JAI art. 3 §4.

⁴⁹ Réponse du ministère de l'Intérieur du 14/09/2017, à la question écrite n°00053 de la Sénatrice Jacky Deromedi le 06/07/2017.

⁵⁰ Ibid.

II. Le contrôle des échanges de données à caractère personnel

Le contrôle des échanges de données entre les États représente un véritable défi pour le droit. En effet, comment pouvoir contrôler ce que peut confier discrètement un agent à un collègue étranger ? Le seul garde-fou contre tout abus est bien la procédure pénale, qui impose aux agents certaines procédures afin de pouvoir obtenir et exploiter des informations sensibles. Ainsi, s'il n'y a pas d'entraide pénale, l'information ne pourra pas être présentée devant un juge.

De même, l'information doit pouvoir être tracée, ce qui garantira la légalité de tout le processus : dès qu'un message est rédigé et envoyé, le système enregistre le nom de l'agent, le lieu d'envoi et de réception et le contenu du message. Ce traçage existe lors de la consultation des fichiers de police : l'historique des recherches de l'agent est enregistré à son nom, ce qui permet de vérifier que l'agent ne procède pas à des recherches abusives. Des sanctions administratives complètent cette construction dissuasive.

Le principal moyen de contrôle des agences de coopération policière est la mise en place d'autorités indépendantes, chargées de vérifier la bonne application du droit. La CAAS, en son article 128, obligeait déjà les États parties à la convention « *de charger une autorité de contrôle nationale d'exercer un contrôle indépendant sur le respect des dispositions des articles 126 et 127 et des dispositions prises pour leur application, pour le traitement des données à caractère personnel dans des fichiers.* » Cette obligation a notamment été réitérée à l'article 16 du TFUE et son principe fut repris pour Europol, dans la convention Europol à l'article 24, qui prévoit la création d'une autorité spécifique à cette institution, composée des représentants de chaque autorité nationale de contrôle afin de vérifier si elle respecte les dispositions sur la protection de la vie privée. L'Union européenne dispose aussi de sa propre autorité indépendante, sous la forme d'un contrôleur européen de la protection des données. Créé en 2004, il a pour mission de contrôler les activités de traitement des données à caractère personnel par l'administration européenne, de conseiller les organes et institutions de l'Union, de gérer les plaintes et les enquêtes et de collaborer avec les autorités nationales des États membres pour assurer la cohérence dans le domaine de la protection des données⁵¹. Dans son avis n°2, du 29 novembre 2006 sur la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel, traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, le contrôleur européen a exprimé en des termes

⁵¹ Site de l'Union européenne, *Contrôleur européen de la protection des données*, mise à jour le 21 mai 2018, consulté le 21 mai 2018, europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_fr.

particulièrement clairs la nécessité d'adopter une politique unique et cohérente en matière de traitement des données, reprochant sévèrement au Conseil sa tentation de n'appliquer ces dispositions qu'aux données ayant vocation à faire l'objet d'un échange et non aux fichiers internes. En effet, il est impossible de savoir à l'avance si des certaines données feront ou non l'objet d'un échange et ne pas appliquer uniformément ces prescriptions compliquerait considérablement les opérations de contrôle de conformité, entraînant une augmentation des coûts de fonctionnement des autorités de contrôle⁵². Par ricochet, cela porterait atteinte à la sécurité juridique des citoyens, notamment concernant les informations provenant de pays tiers, car si le droit européen ne s'applique pas à tous les fichiers internes, l'État ne serait pas nécessairement tenu par la loi de vérifier l'exactitude des données qui y sont inscrites.⁵³ Enfin, cela éroderait la confiance entre les États, mettant alors à bas tout espoir d'une coopération efficace et honnête.⁵⁴

En 2008, l'Assemblée générale de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol) a suivi cette tendance en créant son propre organisme : la commission de contrôle des fichiers. D'après les articles 36 et 37, cette commission indépendante a pour tâche de veiller à ce que les traitements des informations à caractère personnel soient conformes à sa réglementation, de conseiller l'organisation sur ces sujets et de traiter les demandes relatives aux informations contenues dans les fichiers de l'Organisation. À ces fins, elle a un accès intégral au système d'information Interpol et a le pouvoir exclusif d'examiner les demandes d'accès à des données et/ou de rectification ou d'effacement des données traitées.⁵⁵

Outre sa réglementation relative au traitement des données qui n'est pas accessible au public, ce qui est pour le moins curieux, sa composition peut aussi poser problème, car ses membres sont élus par l'Assemblée générale parmi les candidats proposés par les États parties à la convention.⁵⁶ De cette manière, il est difficile de croire que la commission puisse agir en totale indépendance, malgré les articles 11 et 12 de son statut qui garantit justement son indépendance et son impartialité.⁵⁷ Ainsi, les pays européens sont très prudents dans leurs interactions avec l'agence et ne partagent pas les informations sensibles avec n'importe quel

⁵² Contrôleur européen de la protection des données, avis n°2, du 29 novembre 2006 sur la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel, traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JOUE n°C91, 26 avril 2007, p.2 point 11.

⁵³ Ibid. p.3 point 13 : « *Un bon exemple serait l'utilisation dans un État membre, à des fins répressives, d'une liste de personnes interdites de vol établie par un pays tiers.* » Les États-Unis, étant l'un des plus grands promoteur de ce système, sont clairement visés dans cet exemple, ce qui souligne une nouvelle fois la méfiance des Européens vis-à-vis de tous les autres systèmes extérieurs.

⁵⁴ Ibid. p.3, point 14.

⁵⁵ Statut de la Commission de Contrôle des Fichiers d'Interpol art. 3, §2 points a et c.

⁵⁶ Ibid. art. 9.

⁵⁷ Ils siègent à titre personnel, ils doivent demeurer exempts de toute influence extérieure et n'accepter d'instructions de personne. Ils doivent également s'abstenir de toute activité susceptible d'interférer avec l'exercice de leur fonctions ou de faire douter de leur indépendance et se rétracter de toute affaire qui pourrait raisonnablement mettre en doute cette impartialité.

service par notice ou diffusion. Partager une information issue d'un autre pays européens dans ce cadre pourrait même conduire à porter atteinte au droit de l'Union, qui limite les possibilités de diffusion d'information avec les pays tiers⁵⁸.

De son côté, la France disposait déjà depuis d'une telle autorité à travers la CNIL, créée par la loi informatique et liberté de 1978. Cette autorité administrative indépendante a notamment pour mission de vérifier que les législations françaises et européennes ont bien été respectées par les forces de l'ordre. À la SCCOPOL, ce contrôle s'incarne par des rendez-vous réguliers, en général une fois par mois, entre des policiers et un agent de la CNIL. Ce dernier amène avec lui une pile de dossiers individuels de citoyens qui ont saisi l'agence. Mais en fonction de la sensibilité de l'affaire, toutes les informations demandées par l'agent de la CNIL ne pourront pas être transmises.⁵⁹ Si la protection des informations policières sensibles est raisonnable, ce contrôle limité aux demandes des citoyens n'est pas satisfaisant, car il sera fortement limité et donc peu effectif. En effet, pour pouvoir saisir la CNIL, encore faut-il se douter que les forces de l'ordre détiennent des informations sur soi, ce qui n'est pas tout le temps le cas. De plus, cet accès à l'information des citoyens peut lui-même être limité, comme l'illustre une délibération de la CNIL sur les outils de suivi de l'activité OSA : « *L'article 6 du projet d'arrêté prévoit que, conformément aux articles 32-VI et 38 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, le droit d'information et le droit d'opposition ne s'appliquent pas à ces traitements. Les droits d'accès et de rectification s'exercent, conformément aux articles 39 et 40 de la même loi, directement auprès du directeur central de la police aux frontières. Toutefois, la commission relève que l'exercice de ces droits est limité par l'absence de droit d'information.* ».⁶⁰ De cette manière, les citoyens peuvent ne pas être informés du traitement de données les concernant au sein des CCPD, ce qui par conséquent, limite les saisines de la CNIL. Ce fait semble être attesté par la rareté des contrôles effectués au sein de ces centres, ce qui va à l'encontre d'une disposition explicite de la plupart des accords mettant en place ces structures :

« Le contrôle de la protection des données concernant le fichier commun visé au paragraphe 1 est assumé, en étroite coordination, par les autorités compétentes en matière de la protection des données en vertu de leur droit national respectif. Des contrôles aléatoires doivent régulièrement être pratiqués à l'initiative des autorités compétentes ou des agents

⁵⁸ Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale art. 13

⁵⁹ Interview d'un agent, anonyme.

⁶⁰ Délibération de la CNIL n° 2013-368 du 28 novembre 2013 portant avis sur un projet d'arrêté autorisant les traitements de données à caractère personnel dénommés «Outils de suivi de l'activité» (OSA) au sein des centres de coopération policière et douanière (demande d'avis n° 13036148) (NOR :CNIX1407106X) (, 29 mars 2014)

habilités visés au paragraphe 2, selon le droit national de la Partie contractante respective, ou à la demande de l'autorité nationale indépendante de la protection des données. Le contrôle de la protection des données à l'initiative des autorités compétentes et des agents habilités prévu au paragraphe 2 s'effectue conformément à leurs obligations nationales respectives. Si des données ont également été traitées ou utilisées par une Partie contractante, le contrôle est effectué en étroite coordination avec l'autorité compétente en matière de contrôle de la protection des données de cette Partie contractante. »⁶¹

Cette faible activité dans ce champ pourrait toutefois s'expliquer par la surcharge des services de la CNIL sur d'autres situations où l'exposition médiatique est plus importante. De la sorte, les agents ne peuvent pas se permettre d'effectuer des contrôles d'opportunité, ce qui serait sans doute le meilleur moyen pour contrôler la réalité de l'application des lois.

Mais la CNIL peut être un peu soulagée, car elle n'a plus besoin de contrôler que les données soient bien supprimées : dans le cadre de la SCCOPOL, une information est supprimée automatiquement après un délai de trois ans. Ce délai commence à courir à partir du dernier échange sur un dossier ; si une nouvelle donnée est reçue, le délai recommence au début. Cette suppression automatique ne semble pourtant pas être une gêne particulière pour les opérateurs : *« Maintenant, il y a une telle masse de données que leur suppression représente un allègement ; elles sont trop nombreuses pour faire comme avant, où l'on stockait tout dans de grandes salles d'archives. Aujourd'hui, les données qui ont plus de deux ans n'ont plus vraiment de sens. Notre travail est différent »*⁶² Dans les CCPD, le délai est le même.⁶³

Au regard de tous ces éléments, le contrôle du respect de la vie privée des citoyens et de leurs données à caractère personnel est insuffisant par rapport aux protections que les lois promettent. Dans l'avenir, il ne semblerait pas absurde qu'une agence européenne puisse superviser ces contrôles, car il semble que les autorités nationales soient dépassées par l'activité de coopération et la circulation de plus en plus rapide des informations.

Le droit a donc beaucoup de retard par rapport aux nécessités de la coopération, de sorte que quelques agents ont tendance à s'en affranchir. Or *« en matière de police, les dimensions*

⁶¹ Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, du 24 octobre 2008, art. 4 §6.

⁶² Interview d'un agent, anonyme.

⁶³ Accord de Luxembourg, du 24 octobre 2008, op. cit. art. 4.

normatives et opérationnelles sont indissociables l'une de l'autre »⁶⁴ : il est donc essentiel de pouvoir accorder ces deux mondes ensemble. Mais s'il y a des efforts à faire sur le cadre de la coopération, la trame souffre également d'insuffisances nuisant à son bon fonctionnement.

⁶⁴ Roland GENSON et Patrick ZANDERS, *Réflexions quant à la coopération policière opérationnelle au sein de l'Union européenne*, basé sur une conférence donnée à l'Académie de droit européen de Trèves dans le cadre d'un séminaire les 6 et 7 février 2003, §6.

CHAPITRE SECOND : LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES DE LA COOPÉRATION

Les difficultés techniques auxquelles doivent faire face les agences françaises de coopération policière s'incarnent dans le vieillissement du matériel informatique (section 1) et le déficit de formation qui ne permet pas aux agents sur le terrain, mais aussi aux autorités hiérarchiques de toujours bien comprendre le fonctionnement de ces structures (section 2).

Section 1 : Un matériel informatique daté

Le problème du vieillissement du matériel informatique ne concerne pas tant l'*hardware*, c'est-à-dire le matériel lui-même, mais le *software*, les logiciels permettant de traiter les demandes. Or si les exigences juridiques peuvent ralentir le développement de certaines formes de coopération, il est ici question de son fonctionnement dans son ensemble, car dans le cas où aucune mesure n'est prise, c'est toute l'efficacité du système français qui est mise en danger, étant soit incapable de se conformer aux nouvelles obligations européennes, soit risquant que ses services ne puissent plus faire face au volume croissant d'échanges. Ainsi, il faut que les agences obtiennent des logiciels adaptés aux pratiques et aux nouveaux modes de coopération du XXI^e siècle (I) et que ces systèmes puissent être intégrés dans un système cohérent (II).

I. L'emploi d'une technologie des années 2000

La grande majorité des logiciels utilisés par les agences françaises de coopération furent développés lors des années 2000 et ne sont donc pas adaptés aux pratiques actuelles d'échanges des données. En effet, le *Big Data*, ou la gestion de flux massifs d'informations, a fait son entrée dans le monde de la police, qui n'a plus le temps de traiter comme avant chaque information individuellement. Désormais, cette masse ne peut être traitée que de façon automatique, par des logiciels qui pourront faire des recoupements entre deux données. Les enquêteurs pourraient alors se consacrer exclusivement à l'analyse des données les plus intéressantes et approfondir les recherches de façon ciblée. Ce souci a d'ailleurs été clairement exprimé par le Directeur de la Division des relations internationales (DRI), le Commissaire divisionnaire Colombi : « *Compte tenu du volume des données enregistrées actuellement, il n'est plus possible de traiter les données au hasard. Il convient de mettre en place des outils*

adaptés à cette situation nouvelle. »¹

Par exemple, le Système d'information Europol (SIE) propose déjà un tel service : les unités nationales Europol (UNE) alimentent une base de données commune, où un logiciel va opérer des premiers recoupements, contrôlés ensuite par des analystes qui vont exploiter ces résultats pour rédiger des conclusions détaillées. L'envoi de ces informations vers Europol n'est toutefois pas partout automatisé. Le Conseil, dans ses conclusions du 7 juin 2012, encourageait une meilleure utilisation du SIE en préconisant notamment le recours aux chargeurs automatiques de données et la détermination d'objectifs d'alimentation, car plus Europol a d'informations, plus les renseignements seront complets, précis et sûrs. En 2014, seul le fichier national du faux monnayage était relié depuis 2008 à un tel chargeur automatique de données. Il fut rejoint après 2014 par l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication, qui a développé un chargeur similaire pour ses données de la plateforme PHAROS. Bien sûr, tous les fichiers ne doivent pas faire l'objet de ce traitement automatique, à l'image du fichier du traitement des antécédents judiciaires, mais il reste encore du travail à effectuer auprès d'autres bases, dont les informations pourraient se révéler précieuses pour ces analyses.

À côté de l'automatisation des traitements, il faut également simplifier l'usage de ces logiciels. En effet, un trop grand nombre ne dispose pas d'une saisie automatique, ce qui oblige l'agent à remplir individuellement tous les champs nécessaires à l'enregistrement d'une personne ou d'un objet dans une base de données, ce qui augmente considérablement le risque d'erreurs de saisie. Pour pallier ce problème, il faut également que les logiciels acceptent de faire une recherche élargie après une saisie, en regroupant les résultats exacts, mais aussi les résultats proches, afin de vérifier si une personne n'a pas utilisé un alias, ou en contrôlant les similitudes entre les deux entrées, s'il n'y a pas eu des variations orthographiques de son nom ou prénom, ce qui est particulièrement utile pour certains patronymes peu connus par les agents. Cette double saisie ferait aussi gagner beaucoup de temps aux opérateurs, qui n'auraient plus à se charger de cette saisie chronophage et peu valorisante. Cette possibilité de double saisie existe par exemple pour l'alimentation du SIS, où l'agent n'a qu'à créer une fiche nationale, qui sera retransmise instantanément au C-SIS après avoir coché l'option SIS.

Le Commissaire divisionnaire Colombi a très bien expliqué ce besoin de la DRI de développer ces mécanismes : « *En 1990, la DRI était un modèle en Europe. Aujourd'hui, la SCCOPOL fait beaucoup de travail, mais nous arrivons aux limites de nos possibilités*

¹ Rapport du Sénat n°484, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, enregistré à la présidence du Sénat le 29 mars 2017, audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.438.

d'absorption. Pour résister, nous avons besoin de processus intégrés, automatisés, ce qui aurait le double avantage d'éviter les erreurs et de rendre l'initiative à l'humain dans le traitement des données sensibles. Ce temps gagné bénéficierait aux opérateurs, car leur rôle est pluriel : ils réceptionnent les requêtes françaises, mais ils peuvent donner des conseils, donner des avis. Ils peuvent être des accélérateurs, avoir des initiatives et poser des questions subsidiaires. Mais pour ça, il faut avoir le temps de penser, d'où le danger du débordement, qui limiterait le temps de traitement et nous confinerait à un rôle de transfert de messages. »²

Enfin, il faut insister sur le développement de nouveaux fichiers en accord avec les dernières exigences européennes : depuis 2013, le SIS II propose de nouvelles fonctions, comme la possibilité d'exploiter des données biométriques pour confirmer puis, à terme, contrôler l'identité. Or le N-SIS français est « *vieillissant et obsolète, il ne permet pas de répondre à toutes les prescriptions européennes.* »³ En effet, ce n'est qu'à partir de 2016 que des photos furent intégrées, ce qui est malheureux pour un fichier des personnes recherchées, ainsi que la référence des empreintes digitales de la personne. En outre, la croissance constante des informations échangées pourrait bientôt pousser ces fichiers aux limites de leurs capacités⁴, de sorte qu'il soit impossible de traiter plus d'informations, d'autant plus qu'il est question d'interconnecter de nouveaux fichiers avec cette base de données. Ce serait par exemple le cas avec l'inscription obligatoire de toutes les interdictions d'entrée pour les tiers sur le territoire⁵, ou le développement de nouveaux outils, à l'exemple de l'ETIAS (*European travel information and authorisation system*), du paquet frontière, du PNR (*Passenger name record*), de l'ADEP, qui est un fichier européen de transmission automatique des antécédents judiciaires.

II. La multiplication de logiciels de qualité variable

Ce phénomène concerne principalement les agences locales de coopération, car les agences centrales, du fait de l'investissement important nécessaire à la création d'un logiciel capable de supporter les contraintes d'un flux élevé d'échanges, ne peuvent se permettre de développer ces outils à tour de bras : un CCPD avec ces 20 000 échanges annuels est très loin des 450 000 de la DRI ou des 200 000 de la Direction de la coopération internationale (DCI). Pour cette raison, ils ne reçurent que des ressources très limitées pour mettre au point un logiciel qui permettra aux opérateurs étrangers et nationaux de travailler ensemble. Lorsqu'un

² Interview du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, le 3 avril 2018.

³ Rapport du Sénat n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, op. cit. audition du Commissaire divisionnaire Jean-Jacques COLOMBI, p.438.

⁴ Ibid, p.116.

⁵ Ibid, p.116.

opérateur reçoit une demande, celui-ci l'enregistre dans le système du centre et va l'envoyer par une messagerie intégrée au logiciel à son homologue étranger, qui lui répondra par ce même biais. Chemin faisant, toutes les informations seront enregistrées dans le système, permettant ainsi aux agents de garder des traces de leurs activités, vérifier les antécédents d'une personne et retrouver, le cas échéant, d'anciennes affaires, si une personne est déjà connue. La gestion des informations se fait donc en interne et l'efficacité de ce logiciel est par conséquent essentielle au bon fonctionnement du centre.

Or, quand bien même les CCPD français fonctionnent tous selon les mêmes principes généraux, « *il n'existe toujours aucun logiciel commun à tous les CCPD français, et encore moins entre les français et les partenaires.* »⁶ Ainsi, il revient à chaque centre de développer son propre système, ce qui ne contribue pas à une rationalisation de leur fonctionnement. De cette manière, là où le CCPD de Genève par exemple dispose d'un système sécurité, nommé COPDAS, propice aux échanges, il s'avère que certains CCPD furent obligés de développer leurs logiciels eux-mêmes : « *Le logiciel sur lequel nous matérialisons une saisine et son traitement a été créé par un gendarme du CCPD il y a des années, et il le fait évoluer au fur et à mesure, parce qu'il le veut bien... Je vous laisse imaginer ce qui se passera dans quelques années, quand il partira à la retraite.* »⁷ À cela s'ajoute le fait qu'il n'existe pas de messagerie sécurisée entre la France et certains de ses partenaires, obligeant les opérateurs à utiliser la boîte courriel du ministère, plus sûre qu'une adresse courriel privée.⁸

Afin de régler ce problème, quelques responsables eurent l'idée d'essayer d'intégrer la messagerie sécurisée d'Europol aux systèmes des CCPD, SIENA. SIENA est notamment utilisé par les UNE et leur bureau de liaison respectif depuis 2009 et s'échangent ainsi les demandes de coopération et les fichiers d'analyse. Ce système a toutefois bien plus à offrir, car il permet aux services de communiquer directement avec Europol ou les services nationaux des États membres. L'UNE peut également créer des boîtes d'accès pour les services d'enquête, limitant ainsi les intermédiaires. SIENA est donc suffisamment souple pour répondre à de multiples usages différents et a permis par exemple la connexion des plateformes africaines d'officiers de liaison⁹. Pour ces raisons, les CCPD pourraient grandement bénéficier d'un tel outil. Ainsi neuf centres furent choisis à travers l'Europe pour tester son efficacité dans le cadre du programme européen *Strengthening PCCC* et « [si] l'exercice est jugé satisfaisant, il sera introduit dans tous les CCPD, faisant avancer l'homogénéisation des pratiques des CCPD, et pourrait même constituer le fondement d'un

⁶ Interview d'un agent, anonyme.

⁷ Interview d'un agent, anonyme.

⁸ Interviews d'agents, anonymes.

⁹ Document non référençable.

réseau des CCPD. »¹⁰

Le dispositif fut testé à Kehl, mais après un an, n'ayant pas jugé l'expérience satisfaisante, le coordonnateur allemand, le Commandant de Police et le Commandant de Gendarmerie ont décidé de mettre fin à cette expérience. D'après le coordonnateur allemand le *Polizeiberrat* Dirk Herzbach, plusieurs problèmes sont à déplorer :

Premièrement, il y a un problème de langue. En effet, dans la mesure où ces messages doivent pouvoir être exploitables par Europol et toutes les autres différentes instances nationales qui y sont connectées (si le message leur est destiné), l'Anglais est à privilégier. Or peu d'opérateurs des CCPD en France ou à l'étranger, à côté de leur langue maternelle et de celle de leur partenaire, parlent de surcroît l'Anglais. Toutefois, même les agents qui maîtrisent cette dernière langue ont des difficultés importantes à traduire certains concepts juridiques de façon exacte et précise : supposons qu'une personne soit en garde à vue en France. L'opérateur devra traduire cette expression de « garde à vue ». Or en Allemagne, il y a deux mots différents qui peuvent être assimilés à cette procédure : la *Polizeigewahrsam*¹¹ ou la *Festnahme*¹². Au CCPD de Kehl, la difficulté sera vite écartée, dans la mesure où les agents savent à quoi correspondent ces deux termes, mais si le message doit être rédigé en Anglais, ce sera, au mieux, un dictionnaire qui sera utilisé, au pire un logiciel de traduction en ligne, comme l'encourage une instruction française : « *Si des collègues ont des problèmes avec la langue de Shakespeare, il existe le traducteur google* ». ¹³ Il est donc très probable que ces termes soient respectivement traduits ainsi : *police custody* et *arrest*. Or ces deux termes correspondent aux deux phases d'un même processus : la personne est soumise à un *arrest* pour être ensuite placée en *custody*, ce qui ne correspond en rien aux procédures allemandes. Mais en étant traduit une nouvelle fois, le problème ne pourra que s'amplifier. Voici les résultats d'une traduction de l'anglais vers le français : un arrêt/détention ou une garde à vue. Or une *Polizeigewahrsam* n'est pas du tout équivalente à une détention en France.

Deuxièmement, il y a la question du destinataire du message : comme tous les services de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) ont accès à SIENA, tous peuvent recevoir un message par ce canal, mais comment un étranger peut-il connaître le bon interlocuteur s'il

¹⁰ Interview du coordonnateur français du CCPD de Genève, in Dimitri Weibel, *Police and Border Cooperation in Schengen : The Police and Customs Cooperation Center (PCCC)*, Universiteit Leiden, 6 juin 2006, p.18, traduit de l'anglais par l'auteur.

¹¹ La *Polizeigewahrsam* est une procédure policière permettant de priver une personne de liberté pendant un temps limité, afin de prévenir la réalisation d'un danger. Une décision judiciaire doit être prise sans retard à la suite de l'application de la mesure.

¹² La *Festnahme* est une procédure s'inscrivant dans le cadre d'une procédure pénale et précède généralement l'*Untersuchungshaft*. Elle peut être prise soit par un policier, pour mettre fin à une infraction imminente ou en cours soit par le parquet allemand dans le cadre d'une enquête. Le juge de la détention doit prendre une décision sur la légalité et la continuation de la mesure, si nécessaire.

¹³ Document non référencé.

n'a jamais eu affaire à lui précédemment ? Il serait en effet difficile d'exiger de tout opérateur de savoir si l'on doit envoyer tel message à la police criminelle fédérale ou à la police criminelle du Land, ne serait-ce que pour l'Allemagne.

Troisièmement, SIENA ne permet pas d'indexer les messages afin de pouvoir les retrouver plus tard par des mots clefs, ce qui ferait perdre un grand avantage des logiciels utilisés par les CCPD, car toujours d'après le coordonnateur allemand, 30% des dossiers sont en lien avec d'autres données déjà traités par le CCPD et donc enregistrées dans la main courante informatique.

Quatrièmement, cela renforcerait la domination des instances centrales sur la coopération policière, au détriment des instances locales, car La Haye maîtrisera tous ces flux et disposera de toutes les informations qui passeront par elle, sans retour nécessaire.

Par conséquent, SIENA n'est pas adapté aux CCPD, car il n'a pas été développé originellement pour eux¹⁴. Cela ne doit toutefois pas empêcher les pays disposant d'un CCPD de faire des efforts pour mettre en place un réseau efficace et viable.

Or cette incapacité des CCPD à pouvoir communiquer avec Europol pose des problèmes, car de nombreuses informations ne parviennent pas à la connaissance de l'agence européenne. Cette dernière incite donc de plus en plus les offices centraux des polices nationales à employer SIENA et non les CCPD, de sorte que toutes les informations échangées puissent remonter à La Haye. L'effet secondaire de cette politique est la mise à l'écart des CCPD.¹⁵

Ce problème souligne une nouvelle fois les difficultés qui existent à imaginer un système de transmission des informations entre chaque acteur : le but à atteindre est donc l'interconnexion des fichiers nationaux entre eux et avec les fichiers européens. Outre le SIS, il existe déjà un fichier européen accessible à tous les agents de l'Union, nommé *Eucaris*, concernant les immatriculations des véhicules. Toutefois, il est beaucoup moins précis que les fichiers nationaux, ce qui limite son emploi par les agents, qui préfèrent se tourner vers leurs fichiers nationaux et ceux de leurs partenaires.¹⁶

En ce qui touche à l'organisation des fichiers en France, le Commissaire divisionnaire Jean-Jacques Colombi plaide pour une refonte cette architecture : « *il faut faire du N-SIS II le fondement de l'organisation du système d'information national* », ¹⁷ comme l'a fait la Norvège. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'Intérieur, préconise « *une alimentation systématique, par*

¹⁴ Entretien de l'auteur avec le *Polizeioberrat* HERZBACH, coordonnateur du CCPD de Kehl, le 19 avril 2018.

¹⁵ Entretien avec un agent, anonyme.

¹⁶ Entretien avec un agent, anonyme.

¹⁷ Rapport n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, 29 mars 2017, op. cit. p.191.

*les différents services européens en charge de la lutte contre le terrorisme, qu'ils soient de police ou de renseignement, du fichier Schengen. [...] Il conviendrait que tous les pays de l'espace Schengen fassent de même, ce qui n'est pas toujours le cas [...], Enfin, il faudrait interconnecter le SIS et la base Eurodac, comme cela est le cas avec nos différents fichiers nationaux, pour une plus grande efficacité. »*¹⁸ Enfin les agents des CCPD vont dans le même sens, car les informations sont encore trop lentes, malgré leur présence, à traverser la frontière : par exemple, il y eut en 2016 un vol de pelleteuses en France et les forces de l'ordre avaient appris que les voleurs passaient la frontière pour les revendre à l'est. Si un Allemand les avait contrôlés, il aurait pu voir qu'il y avait un « *hit* » avec SIS, mais tous les services n'ont pas reçu l'information et ne furent donc pas alertés. Ce problème est un défaut de l'organisation policière allemande qui ne bénéficie pas de "l'arrosage général" qu'offrent les fichiers français, car c'est bien le problème de la coopération policière : même si notre système, qui est, malgré ces critiques très performant, était réformé pour être absolument parfait, ce ne serait peut-être pas le cas de notre partenaire. Ainsi, en droite ligne du trait de Talleyrand à l'encontre de l'Impératrice Joséphine, il faut se souvenir qu'il faut être deux pour coopérer.

Section 2 : Un manque de formation préjudiciable

Le manque de formation est également l'un des grands défis des agences de coopération policière internationale¹⁹, car il ne s'agit pas nécessairement de former quelques agents spécialistes pour travailler en leur sein, mais l'effort doit se concentrer sur l'ensemble des forces qui doivent être en état de comprendre les méthodes et les principes de la coopération internationale.

En effet, la DRI, la DCI et les CCPD arrivent à obtenir de très bons résultats malgré des effectifs inférieurs à ceux de leurs voisins, ce qui illustre leur mérite et le bon fonctionnement général de ces institutions. Mais si elles n'ont pas besoin d'un nombre important de personnels en soit, contrairement à de nombreuses autres directions, c'est qu'elles comptent sur l'adoption de processus automatisés, qui pourront faciliter la tâche des agents déjà présents.

Un effort pourrait toutefois être fait sur l'apprentissage des langues, pour lequel seule la Police nationale verse une prime, ce qui est un bon exemple et un bel encouragement, mais certaines restent encore trop peu parlées parmi les agents français... Enfin, les opérateurs sont

¹⁸ Ibid. p.116.

¹⁹ Ibid p.192, proposition n°25 : « renforcer la formation initiale et continue aux systèmes d'information Schengen dans les écoles de police, de gendarmerie, d'agents des douanes et de magistrats. »

eux-mêmes formés aux derniers outils de la coopération policière, à l'image de SIENA.

Il ne s'agit toutefois guère d'une priorité, car le point critique est la formation de 140 000 policiers et de 120 000 gendarmes, en comptant les réservistes, à la coopération internationale. Ces agences ont constaté qu'il y a un gros déficit de connaissance de ces outils, que ce soit de leur existence ou de leur importance. En général, les agences les plus connues sont les CCPD, puis la DCI par des relations personnelles, le plus souvent. Le bureau SIRENE est connu et contacté, mais uniquement grâce à l'inscription de ses coordonnées directement dans le FPR ou FOVES en cas de « *hit* ». ²⁰ Sinon, c'est le reste devient tout de suite très flou.

Pour faire connaître ces agences et leur fonctionnement, des formations ponctuelles sont organisées dans les commissariats et brigades, des manuels spécifiques sont imprimés, des cours sur la coopération internationale sont donnés durant la formation initiale des agents et même de nombreux magazines spécialisés s'attachent à décrire de façon simple et claire ces structures, comme *Gend'Info*,²¹ *Police magazine*²² ou *Civique magazine*²³.

Toutefois, le travail ne s'arrête pas là, car en plus de connaître ces structures, il faut vouloir les utiliser. Il faut donc très pragmatiquement faire comprendre aux agents qu'employer tous ces outils n'est pas une perte de temps, quand bien même le résultat n'est pas toujours garanti. En effet, « *il n'y a pas un policier qui va échanger comme ça une information. Il va le faire soit par intérêt, soit à cause de son supérieur, qui ne veut pas courir le risque de ne pas partager les informations. Depuis les attentats, on ne joue plus avec ça.* »²⁴ Il faut donc changer cette tendance, afin que la prise de contact avec une agence ne soit pas motivée par la peur où le simple intérêt personnel, mais par la volonté de participer à un effort qui doit être collectif.

Or tous les services n'ont pas encore pris la mesure de l'importance de ces mécanismes. C'est donc plus qu'un travail de formation, consistant en la simple acquisition de connaissances brutes sur ce système, mais c'est une œuvre de conviction qu'il s'agit de réaliser. Il faut faire comprendre que malgré le temps nécessaire à la procédure, la surcharge des agents et l'incertitude du résultat, «ça vaut le coup». Peut-être pas pour soi-même, mais pour garder, au moins, une trace de l'affaire dans les bases de données. Elle pourra éventuellement être exploitée plus tard, dans le cas de la survenance d'une nouvelle affaire.

²⁰ Interview d'un agent, anonyme.

²¹ *Gend'Info*, *Coopération opérationnelle internationale*, n°402, février/mars 2018, où une planche entière décrit le fonctionnement des agences de coopération internationale par un schéma clair et complet, p.16-17.

²² *Police magazine*, *Dépasser les frontières*, n°05 juin 2017, qui a publié également des planches claires et diverses mettant en lien les fichiers de la police avec l'action des agences françaises de coopération, p.11, 12 et 13.

²³ *Civique magazine*, *Sirasco, l'ère du renseignement criminel européen*, n°241, octobre-novembre 2017.

²⁴ Interview d'un agent, anonyme.

En outre, les enquêteurs n'ont pas le réflexe de penser en dehors de leur affaire, de se demander s'il y a eu quelque chose d'autre dans un autre pays. Par exemple, si un trafiquant français de drogue a été arrêté, les enquêteurs vont se concentrer principalement sur cette infraction. Peu vont avoir l'initiative de demander si la personne est connue autre part. Or si c'est le cas, le dossier pourra être d'autant plus renforcé que la personne est connue des polices européennes.

À côté des policiers, il y a aussi les magistrats à former, car eux aussi ont un rôle important à jouer, notamment à la frontière.

Toutefois, une trop forte participation entraînerait dans son sillage un gros problème : la submersion des systèmes. Lors d'une interview, un agent a pu dire que : « *si demain, nos systèmes étaient bien connus et utilisés par ne serait-ce que les trois-quarts des commissariats, nous serions noyés. Nous ne sommes pas équipés pour ça.* »²⁵ Ainsi, les agences françaises se retrouvent dans la situation ambivalente de devoir former le plus de policiers possible à l'usage de ces canaux, mais dans le même temps, elle ne pourrait plus travailler si cet objectif était rempli. Il est donc d'autant plus urgent de restructurer l'architecture informatique de ces agences de façon globale.

Mais à côté de cette réforme, le rapport présidé par le Sénateur Requier encourage « *les policiers et gendarmes à se servir des outils de la coopération sans passer par les services spécifiques* »²⁶. Or il serait beaucoup trop difficile aux agents de pouvoir s'orienter facilement dans cet univers et les offices centraux répondent déjà en partie à cet objectif. Malheureusement les moyens de communication de ces derniers ne permettent pas d'effectuer des recoupements et des analyses générales. Les offices centraux ne sont utiles aux agents que dans le cadre de coopérations ponctuelles et concentrées sur l'obtention d'informations précises.

²⁵ Interview d'un agent, anonyme.

²⁶ Rapport n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, 29 mars 2017, op. cit. p.192.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les agences françaises de coopération policière internationale constituent donc une structure cohérente, où chacune d'entre elles exerce ses compétences sur un territoire déterminé, touchant aussi bien à la coopération opérationnelle, que technique et institutionnelle.

Or la coopération policière internationale touche en réalité deux plans : la coopération entre les forces nationales et étrangères et la coopération entre agents d'un même pays.

En ce qui tient à la coopération interne, en interconnectant ces différents niveaux, la France dispose alors d'un vaste réseau, où chaque agence peut mettre au service d'une autre ses compétences afin de lutter le plus efficacement possible contre la criminalité. Ce « vaste filet »¹ tendu au dessus du monde est d'autant plus performant qu'il est très centralisé, conformément à la tradition administrative française. Nombre d'agences étrangères envient à la France cette organisation, à l'image de l'Allemagne², où les polices des *Länder* luttent féroce­ment pour préserver leur indépendance, au détriment du *Bundeskriminalamt*, qui se fie alors à ses partenaires étrangers pour obtenir des informations qu'elle ne saurait obtenir autrement.

Toutefois, il ne faut pas tomber dans l'excès, car un centre tout puissant concentrant toutes les informations sans les redistribuer et refusant de laisser libre cours aux initiatives locales risquerait de s'aliéner cette base, qui cherchera tous les moyens possibles pour retrouver une indépendance nécessaire à son travail. Il est donc important de revoir les relations qui lient les centres périphériques et les organes centraux afin de créer les conditions adéquates à un échange d'informations interne réciproque, de sorte que tous les acteurs puissent appartenir à un même ensemble. Pour ce faire, il est de la plus haute importance de créer de nouvelles plateformes informatiques, afin de stocker toujours plus de données et de les rendre accessibles à tout agent compétent. Leur fonctionnement doit également être optimisé par des logiciels de traitement automatiques, qui aideront les opérateurs à se concentrer sur l'analyse des données captées.

La gouvernance doit tout autant être révisée afin d'inclure de façon équitable et raisonnée les policiers et les gendarmes sur le modèle de la Direction de la coopération internationale, au risque d'attiser d'inutiles rivalités.

¹ Rapport du Sénat n°484, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, enregistré à la présidence du Sénat le 29 mars 2017, p.114

² Ibid. audition du Directeur de la DRI, le Commissaire divisionnaire Jean-Jacques Colombi, p. 440.

Par rapport à la coopération avec les forces étrangères, la France a la chance de pouvoir jouer aussi bien sur un double tableau : diplomatique et policier. Ces efforts doivent se poursuivre, dans le but de renforcer la souplesse de l'action policière française hors du territoire. Mais il faut aussi comprendre que « *nul État dans le monde ne peut aujourd'hui être souverain sans coopération avec ses voisins et partenaires [...] notre souveraineté passe par la coopération.* »³ Il est donc illusoire, inefficace et dangereux de brandir religieusement l'excuse de la « souveraineté nationale », quand il est question de lutter contre des menaces qui ne reconnaissent ni souveraineté, ni Nations. Un pays qui se veut Champion de la coopération ne peut pas, dans le même temps, chercher à se protéger de ses voisins. En effet la confiance ne pourra jamais se construire sur les reliques d'une ligne Maginot souverainiste, que même les agents frontaliers contournent. Cela fait désormais 23 ans que l'espace Schengen existe et depuis, la coopération s'est beaucoup développée, mais reste incertaine et fragile. Certes le développement est difficile, certes ces mécanismes de coopération sont uniques au monde, mais le système est encore insatisfaisant et pour ne pas perdre la main il faut s'engager la tête la première et prendre des risques, car « *la plupart du temps, les coopérations n'échouent pas à cause d'un manque de volonté de travailler ensemble, mais par l'incapacité de reconnaître ses propres faiblesses et d'autoriser des forces étrangères complémentaires.* »⁴ Concrètement, il faut désormais que les forces de polices puissent honnêtement s'échanger toutes les informations nécessaires, dans la limite des exigences de procédures pénales, dont, par exemples, les fiches sur les “combattants étrangers” PJ26, PJ27, S14 et S16. Il faut favoriser la constitution de fichiers internationaux unifiés, traités de façon automatique à l'image du système d'information Schengen et soutenir les analyses criminelles internationales. Enfin, il faut tendre à l'harmonisation des systèmes juridiques, en soutenant par exemple la constitution d'un parquet européen, ce qui facilitera le travail des agences françaises et celui des agents sur le terrain, dans le cadre des missions de coopération opérationnelle.

Ainsi, si l'organisation française des agences de coopération policière a été et reste toujours efficace et pertinente, son fonctionnement global peut être mis en péril, si des réformes ambitieuses, capables d'anticiper les besoins, ne sont pas adoptées.

³ Rapport du Sénat n°484, présidé par le Sénateur Jean-Claude REQUIER, 29 mars 2017, op. cit. p. 91.

⁴ Bert FORSCHELEN, *Kompendium der Zitate für Unternehmer und Führungskräfte*, Springer Gabler, Frankfort, 2017, de Peter SEREINIGG, p.676, traduit de l'Allemand par l'auteur.

Table des annexes

- Annexe 1 :
- Annexe 2 :
- Annexe 3 :

ANNEXE 1

Retranscription de notes manuscrites recueillies au cours d'un entretien entre l'auteur et Monsieur le Contrôleur général Nicolas Declercq en date du 30 mars 2018.

1. Monsieur le Contrôleur général, pourriez-vous tout d'abord me dire en quoi consiste le système de coopération offerte par la DCI (Direction de la coopération internationale) par rapport à celle des CCPD (centre de coopération policière et douanière) ? Pourquoi utiliser ces canaux différents ?

La coopération policière est le fruit de l'histoire, mais aussi de l'histoire administrative et de l'organisation générale des services. Les ASI (attaché de sécurité intérieure), tout comme les CCPD peuvent échanger des informations et représentent donc chacun une possibilité différente de transmission de ces informations. Savoir lequel utiliser est d'abord une question de connaissance de ces structures de la part des agents sur le terrain, mais aussi de leurs caractéristiques.

Les CCPD permettent un échange très rapide des informations, tandis que les ASI seront privilégiés pour une enquête sur le long terme ou demandant une procédure assez lourde. Ce sont des critères de jugement factuel.

2. N'y a-t-il pas un risque de perte d'informations ou de création d'un doublon avec les CCPD ?

En effet, les messages des CCPD et des ASI peuvent être redondants, mais pour les affaires principales, l'ASI est avisé, car elles risquent de déboucher sur une enquête.

3. Quelles informations peut transmettre la DCI ?

Classiquement, tout renseignement policier, c'est-à-dire une incidence quelconque sur un dossier, une perquisition, une enquête... Ce renseignement va ensuite se judiciaire avec les ASI, où ces échanges d'informations vont s'inscrire dans une enquête préliminaire, comme une enquête de voisinage par exemple, voire des identifications téléphoniques sur demande de l'autorité judiciaire, avec l'ouverture d'une information, ou suite à la transmission de ces informations du pays partenaire.

Le recours à la coopération judiciaire internationale, dont la SCCOPOL est le centre en France, est obligatoire pour avoir la possibilité d'exploiter les informations obtenues auprès des autorités étrangères au cours d'une procédure judiciaire.

Mais ce système est possible uniquement pour les pays développés, disposant d'une administration efficace. Pour les pays moins développés, et il y en a beaucoup, c'est plus difficile.

Par exemple, si la coopération n'est possible qu'à travers Interpol et donc les BCN (bureau central national), une demande de la France risque de ne pas saisir immédiatement l'attention du pays receveur. Pour remédier à cela, l'ASI va « remuer » les administrations, va activer les services qui devraient fonctionner autrement, pour que le message puisse continuer son chemin. Oui c'est une sorte de catalyseur.

Dans le cadre de l'Union européenne, ils sont très utiles. Il ne faut pas oublier que les services policiers sont débordés dans tous les pays : une demande que je traite pour la France, c'est une plainte nationale que je ne pourrai pas traiter immédiatement. Or l'ASI permet une approche personnelle, plus compréhensive : « nous le savons, vous avez beaucoup de travail, mais aide nous à trouver ce renseignement, sinon notre suspect pourra sortir de garde à vue ce soir. » Il permet de maintenir une pression pour faire avancer un dossier, car ce n'est pas que de la tuyauterie la coopération policière, c'est de l'humain. Les ASI présentent donc un grand intérêt.

4. Dans certains cas, va-t-on préférer passer par la DCI en particulier plutôt que par un autre service, comme la DRI DCPJ (Division des relations internationale de la Direction centrale de la police judiciaire) ? Qu'en est-il pour les informations tenant au terrorisme par exemple ?

Le terrorisme est un cas assez particulier. Il regroupe à la fois les services de renseignement et le judiciaire. Or la DGSI a ses propres capacités d'enquête. De ce fait, les services de renseignement vont s'échanger entre eux leurs informations à travers des canaux particuliers.

Mais tout ce qui concerne le cadre judiciaire de l'affaire passera par la SCCOPOL à travers une demande d'entraide judiciaire classique : la présence de magistrats permet la validation du renseignement judiciaire. Ainsi la totalité des informations échangés peuvent être inscrites dans la procédure.

L'ASI joue son rôle d'aiguillon des services étrangers chargés des investigations judiciaires sur le terrorisme.

Concernant un autre sujet d'actualité, il y a les problèmes à Mayotte avec les Comores. Tous les jours, l'ASI responsable va envoyer des notes sur l'attitude, les réactions politiques et policières : des actions ont-elles été prises ou non ? Ces notes sont ensuite transmises à la DGGN à la DGPN etc.

En plus de ces notes de situation, il y a des notes de fond présentant la situation générale d'un pays. Par exemple, l'ASI français responsable de la Libye, actuellement en Tunisie, va décrire la situation, les factions, les territoires et les combats qui ont lieu.

Toutes ces notes peuvent être faites sur commande ou sur initiative.

Mais le rôle des ASI ne s'arrête pas là : à travers lui peuvent être émises des demandes de contribution auprès de pays partenaires. Un bon exemple est la réflexion tenant à la constitution d'une police de sécurité du quotidien. Les ASI vont donc faire des rapports permettant de savoir pourquoi un tel modèle fonctionne dans tel pays. Pour ce sujet là, nous avons reçu cinquante contributions. C'est une forme de « *Benchmarking* ».

Cependant il faut bien retenir que la DCI n'a pas de compétence judiciaire : elle n'est pas saisie par les juges français pour mener des investigations ; elle ne peut pas légitimement solliciter l'information judiciaire. La DCI joue un rôle de facilitateur entre des services qui ont cette responsabilité.

Dans le sens inverse, il est possible que les ASI soient à l'origine du déclenchement d'une enquête en France. En effet, la Justice française peut être compétente pour quelques infractions sur le fondement d'une compétence liée à la nationalité française de son auteur même si l'infraction a été commise à l'étranger (atteintes physiques aux mineurs par exemple) . Autre illustration : un policier étranger voulant enquêter sur des faits de trafic d'êtres humains, va appeler l'ASI et les deux vont collaborer pour coordonner leurs actions et savoir l'un l'autre ce qui se fait en France et à l'étranger sur le trafic international en question.

5. Quelles autres forme de coopération peuvent permettre les ASI ?

L'un des grands avantages des ASI est qu'ils permettent de mettre en place une bulle sécuritaire plus étendue. Cela ne concerne pas que le judiciaire, mais aussi le maintien de

l'ordre. Il est possible d'envoyer des policiers « *spotteurs* », chargé de reconnaître des individus étrangers dangereux lors de grandes manifestations internationales, comme pour l'Euro de football en 2016. Ces policiers étrangers vont travailler avec des équipes nationales.

En ce qui concerne la coopération technique, il y a 2 500 actions par an : des stages ou des visites pour des policiers de plus haut niveau, des échanges...

Auparavant, il y avait beaucoup de dons de matériels, mais ça ne se fait plus. Le ministère insiste pour la mise en place de projets structurants : on transmet un savoir plutôt que de se substituer.

Il existe trois sources de financement pour ce type de coopération :

1°) l'autofinancement, qui concerne les pays les plus riches qui, comme l'Arabie Saoudite ou les Émirats Arabes Unis, couvriront le budget de l'opération sollicitée auprès de la France.

2°) Le financement national sera réservé aux objectifs prioritaires de notre politique étrangère (immigration, terrorisme, criminalité organisée/ Sahel, Maghreb, Levant, Balkans).

3°) La source la plus importante est le financement européen. L'Union dispose de financements de plusieurs millions d'euros pour le domaine de la sécurité. À titre comparatif, la totalité des fonds nationaux dédiés à la coopération de sécurité s'élèvent à quatre millions d'euros hors salaire des personnels.

Cependant, le problème est dans la procédure. Il y a beaucoup de perte en ligne dans la gestion des projets.

En effet, l'Union européenne ne donne pas directement l'argent aux États membres pour faire de la coopération. C'est pour cela que nous devons avoir recours à des sociétés comme Expertise France ou CIVI Pol, qu'on appelle des opérateurs. Ainsi ces sociétés peuvent répondre à des appels d'offre, en lieu et place des états membres. Ces sociétés devront quand même demander le soutien des États membres pour la mise en œuvre de tous ces projets européens, les opérateurs ne disposant pas en propre de l'expertise nécessaire. Les frais des opérateurs représentent au moins 12% du budget total.

La procédure européenne manque de souplesse et coûte cher.

6. Comment améliorer la situation ?

Le travail est devant nous. Un État ne peut pas se contenter de réclamer un financement européen, il y a tout un travail de conviction à réaliser auprès des instances bruxelloises et auprès des autres États membres pour chaque projet : ce travail nécessite des moyens humains

plus importants que ceux à notre disposition actuellement.

Les processus européens sont lents : pour cela il faut des opérateurs efficaces, capables de gagner les appels d'offres européens. Mais les acteurs privés ne sont pas suffisants, car ceux-ci font surtout appel à des experts, qui sont en réalité des jeunes retraités. Ces derniers sont moins chers que les actifs, l'État devant être remboursé s'ils sont sollicités hors de leur service. Ce sont des logiques commerciales et concurrentielles où le montant des offres est un critère important et où l'évaluation des prestations est une préoccupation secondaire.

Une réflexion est menée pour autoriser des personnels en activité à partager leur expertise dans le cadre de projets internationaux en échange d'un remboursement au budget de l'État par les opérateurs.

Par ailleurs, pour une coopération technique efficace, ce n'est pas suffisant d'avoir un expert. Il faut une institution derrière. Par exemple, si l'on veut coopérer avec la Grèce dans le cadre de la lutte contre les feux de forêts, il est mieux de travailler directement avec la sécurité civile française, qui pourra montrer comment nous intervenons. Il est impossible d'avoir cette qualité de coopération avec un simple retraité, isolé de l'institution.

On peut aussi envisager de changer plus radicalement les stratégies de coopération européenne en confiant à un État membre (et en le finançant pour cela) la responsabilité de tout un pan de coopération dans un pays où son expertise est particulièrement souhaitée plutôt qu'essayer à toutes forces de créer des consortiums de pays européens aux expertises souvent très différentes.

7. Y a-t-il des initiatives de formations communes entre les forces de l'ordre ?

Oui il y a des échanges et des formations aux frontières, aussi bien pour la Gendarmerie que la Police nationale.

La DCI essaye d'en être informée, mais elle ne veut pas brider ces initiatives. Le plus souvent, elles apparaissent sur une base purement relationnelle. Le problème est que s'il n'y a pas d'accord officiel et qu'un accident arrive, il peut y avoir des complications. Ainsi passer par la DCI présente un intérêt certain.

8. Y a-t-il des conflits de compétences entre le ministère des Affaires Étrangères et le ministère de l'Intérieur ?

En ce qui concerne la coopération policière, un décret de 1979 donne l'autorité aux ambassadeurs pour diriger l'ensemble des services de l'État, y compris l'attaché de sécurité intérieure : il est chef de poste .

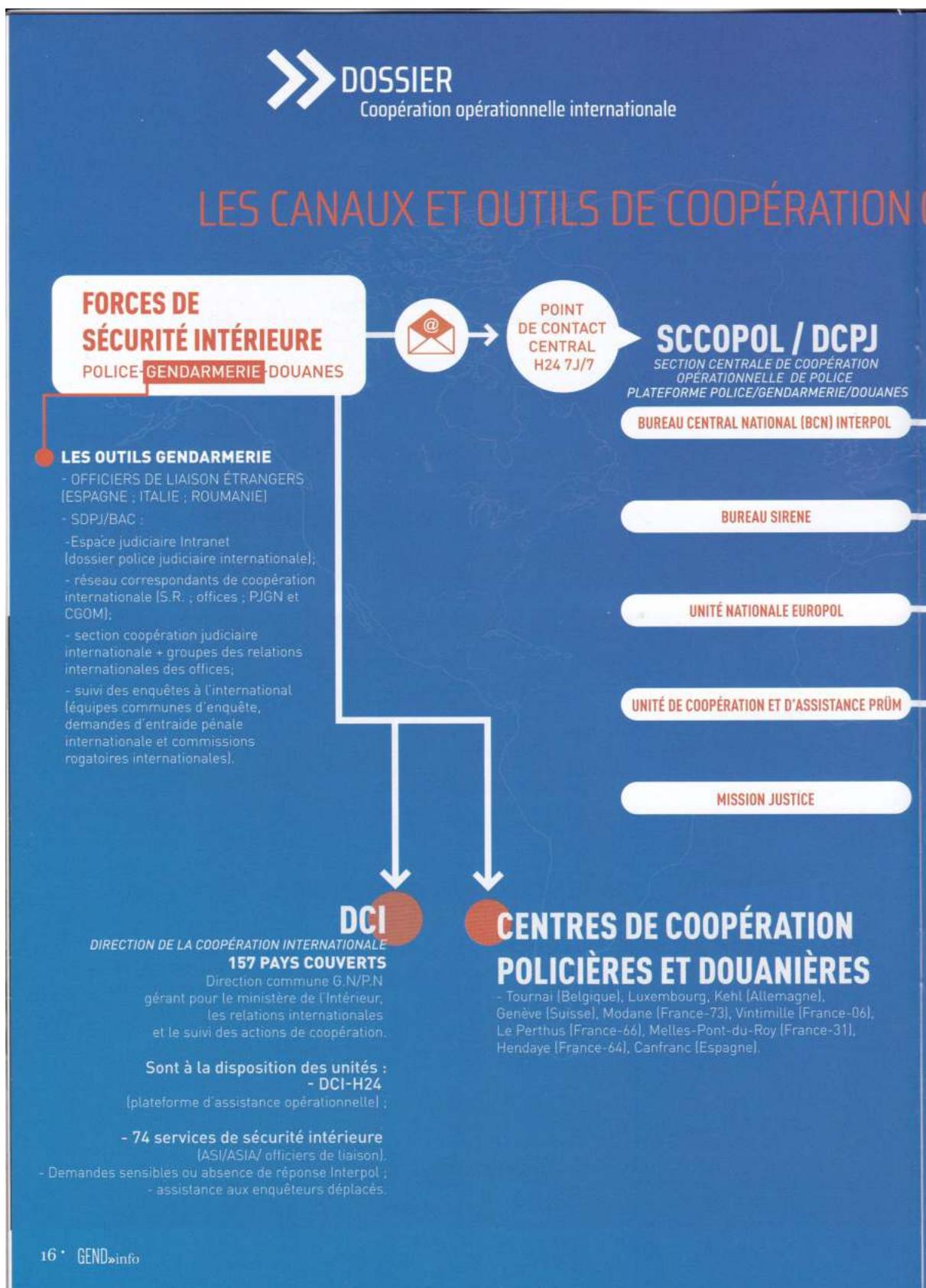
En effet, un ambassadeur représente tous les ministres, qui eux-mêmes suivent tous la même politique gouvernementale. Ainsi tous luttent pour la même cause. Si, par exemple, l'immigration est prioritaire, alors tous orienteraient leur action pour lutter contre l'immigration, sans qu'il puisse y avoir d'opposition directe.

Au niveau central, le ministère des Affaires étrangères peut vouloir piloter tous les crédits tenant à la coopération. La majorité d'entre eux est effectivement sous sa compétence, mais le ministère de l'Intérieur doit pouvoir répondre à des engagements particuliers représentant des urgences non programmées par le ministère des affaires étrangères.

Mais tout se passe bien.

ANNEXE 2

Schéma récapitulatif du fonctionnement des principales agences de coopération internationale, issu de la revue Gendinfo n°402 février mars 2018, pages 16 et 17.



OPÉRATIONNELLE INTERNATIONALE



BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

Sous-lieutenant BASSO, *La coopération policière transfrontalière opérationnelle : entre atteinte à la souveraineté nationale et cohérence dans la lutte contre la délinquance*, mémoire, Paris II Panthéon-Assas, CREOGN, soutenu en juin 2017.

Thomas BAUSARDO, *Les coopérations internationales de la France dans la lutte contre le terrorisme (fin XIXe siècle – 1989)*, position de thèse, Université Paris-Sorbonne, école doctorale II, laboratoire de recherche UMR-IRICE, le 10 décembre 2015.

Didier BIGO, *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996.

Christophe DEGRYSE, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Bruxelles, éditions Larcier, dictionnaire juridique, 4e édition, 2011.

Michel FOUCAULT, *Il faut défendre la société*, cours au Collège de France, 1976, Paris, Hautes études, Ehes Gallimard seuil, février 1997.

Jacques DE MAILLARD, *Polices comparées*, LGDJ Lextenso, Clef politique, 2017.

Azilis MAGUER et Philippe ROBERT, *La politique de sécurité à la frontière franco-allemande : une analyse stratégique du fonctionnement de la coopération transfrontalière*, ANRT, Lille thèses, Lille, 2005.

Dimitri WEIBEL, *Police and Border Cooperation in Schengen : The Police and Customs Cooperation Center (PCCC)*, Universiteit Leiden, 6 juin 2006.

Articles :

Civique magazine, *Sirasco, l'ère du renseignement criminel européen*, p. 30 et suivantes, n°241, octobre-novembre 2017.

Roland GENSON et Patrick ZANDERS, *Réflexions quant à la coopération policière opérationnelle au sein de l'Union européenne*, basé sur une conférence donnée à l'Académie de droit européen de Trèves dans le cadre d'un séminaire les 6 et 7 février 2003.

Chief Kevin GORDON, *The history of the International Police Association*, revue de l'IPA, 27 novembre 2015.

Fabien JOBARD, *Schengen ou le désordre des causes*, Vacarme, 15 mai 1999.

Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de la transformation dans l'appareil de sécurité français*, in *Approches comparées des polices en Europe, Cultures & Conflits*, 2002.

Capitaine Céline MORIN et Angéline GAGNERAUD, *Coopération opérationnelle internationale*, p.15 et suivantes, Gend'Info n°402, février/mars 2018.

Terry OLSON, *le versement d'une indemnité aux policiers détachés à l'étranger*, AJDA, 2004, p.403.

Police magazine, *Investigations sans frontière : reportage avec les enquêteurs cyber in Dépasser les frontières*, p.5 et suivantes, n°05 de juin 2017.

Thierry TARDY, *Revisiting the EU's security partnerships*, Brief issue, n°1, 2018.

Monica TREMBLAY, *Réseaux de coopération policière internationale à l'ère de la mondialisation*, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, école nationale d'administration publique, décembre 2009.

Articles en ligne :

Agence France Presse, *Policiers belges en France: la Belgique dément la convocation de son ambassadeur à Paris*, rapporté par *Le Point*, le 22 septembre 2016, consulté le 20 mars 2018, www.lepoint.fr/societe/policiers-belges-en-france-la-belgique-dement-la-convocation-de-son-ambassadeur-a-paris-22-09-2016-2070589_23.php.

Pierre BERTHELET, *Commissaire Janvier de Winter : « le concept de "Centre de coopération policière et douanière" constitue le point de départ de la future police européenne »*, Les conversations de sécurité intérieure, consulté le 15 mai 2018, lesconversationsdesecuriteinterieure.blogspot.fr/2012/03/commissaire-janvier-de-winter-le.html.

Pierre BERTHELET, *Le Centre de coopération policière et douanière est « un outil de proximité efficient »*, Les conversations de sécurité intérieure, consulté le 15 mai 2018, securiteinterieurefr.blogspot.fr/2013/02/le-centre-de-cooperation-policiere-et.html.

Mireille DELMAS-MARTY, *Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne*, Dalloz, RSC, 2004, <https://www-dalloz-fr.biblium.u-paris2.fr/documentation/PopupToo>

France Info, *La patrouille franco-allemande de l'Eurodistrict, nouvelle police de proximité à vélo*, publié le 19 avril 2018 et consulté le 25 avril 2018, www.francetvinfo.fr/monde/europe/allemande/video-la-patrouille-franco-allemande-de-l-eurodistrict-nouvelle-police-de-proximite-a-velo_2708742.html.

France Info, *Esclavagisme : Interpol démantèle un vaste réseau en Afrique*, publié le 23 novembre 2017, consulté le 20 mars 2018 www.francetvinfo.fr/monde/afrique/esclavagisme-interpol-demantele-un-vaste-reseau-en-afrique_2482173.html.

Décision du 17 mai 2017 arrêtant les candidats sélectionnés pour intégrer l'école de Valdemoro, consulté le 3 mai 2018, www.lagendarmerierecrute.fr/Actualites/Formation-sous-officiers-de-gendarmerie-SOG-en-Espagne2.

Carolina DUARTE DE JESUS *Les renseignements au sein de l'Union européenne : comment le terrorisme rappelle l'importance de la coopération policière*, EU-Logos, consulté le 3 mai 2018, europe-liberte-securite-justice.org/2017/10/18/les-renseignements-au-sein-de-lunion-europeenne-comment-le-terrorisme-rappelle-limportance-de-la-cooperation-policiere/.

Valéry GAUDIN et Emmanuel ROUX, *Coopération policière internationale*, Dalloz, octobre 2010, actualisé en octobre 2017, consulté le 15 mai 2018, www-dalloz-fr-s.biblium.u-paris2.fr/documentation/Document.

Ministère de l'Intérieur, Police nationale, *Direction Centrale de la Police Aux Frontières*, 2011, consulté le 3 mai 2018, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Aux-Frontieres.

Ministère de l'Intérieur, Police nationale, *La Direction de la coopération internationale*, 13 décembre 2011, consulté le 10 avril 2018, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Division-des-relations-internationales.

Ministère de l'Intérieur, Police nationale, *La division des relations internationales*, le 13 décembre 2011, consulté le 2 mai 2018, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Division-des-relations-internationales.

Ministère de l'Intérieur, *La Direction de la coopération internationale*, consulté le 20 mai 2018, www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Division-des-relations-internationales

Ministère de l'Intérieur, *Une compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande*, consulté le 20 mai 2018, www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/2012-Dossiers/Une-compagnie-de-gendarmerie-fluviale-franco-allemande

Le Parisien, *Interpole démantèle un trafic d'images pédophiles sur internet*, publié le 22 mai 2012, consulté le 20 mars 2018, www.leparisien.fr/lyon-69000/interpol-demantele-un-traffic-d-images-pedophiles-sur-internet-22-05-2012-2011397.php.

RTBF, *Policiers belges interrogés en France: colère et préavis de grève*, du 22 septembre 2016, consulté le 20 mars 2018, www.rtb.be/info/belgique/detail_policiers-belges-interrogés-en-france-colere-et-preavis-de-greve?id=9411066.

Union européenne, *Contrôleur européen de la protection des données*, mise à jour le 21 mai 2018, consulté le 21 mai 2018, europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-data-protection-supervisor_fr.

Rapports :

Sénatrice Maryse BERGÉ-LAVIGNE, rapport n° 132 (2003-2000), Sénat, session 2003-2004, commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) *sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés*, annexé au procès-verbal de la séance du 7 janvier 2004.

Sénateur Jean BESSON, rapport du Sénat n°310, session 2012-2013, commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le *projet de loi relatif à la coopération en zone frontalière entre les autorités de police et les autorités douanières*, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2013.

Député Jean-Marie BOCKEL, rapport d'information n°1690 par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, *sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen*, Assemblée nationale session 1998-1999, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 1999.

Député Bruno BOURG-BROCK, rapport n°3662 au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale*, Assemblée nationale session 2006-2007, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2007.

Commission européenne, *Dix priorités pour les cinq prochaines années*, programme de La Haye, 5 novembre 2004.

Commission européenne, *Rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), conformément à l'article 24, paragraphe 5, à l'article 43, paragraphe 3, et à l'article 50, paragraphe 5, du règlement (CE) n°1987/2006, ainsi qu'à l'article 59, paragraphe 3, à et l'article 66, paragrpahe 5, de la décision 2007/533/JAI, COM(2016) 880 final, Bruxelles, 21 décembre 2016.*

Commission européenne, *Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne*, communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2004)376 final, 18 mai 2004.

Commission européenne, *Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security*, communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2016) 205 final, Bruxelles, 6 avril 2016.

Conseil de l'Union européenne, *European Best Practive Guidelines for Police and Customs Cooperation Centres*, note du secrétariat général aux délégations 9105/11, Bruxelles, 15 avril 2011.

Conseil de l'Union européenne, *Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2013 à juin 2014*, PARLNAT 270, 14440/14, Bruxelles, le 17 octobre 2014.

CNIL, Délibération n° 2013-368 *portant avis sur un projet d'arrêté autorisant les traitements de données à caractère personnel dénommés «Outils de suivi de l'activité» (OSA) au sein des centres de coopération policière et douanière* (demande d'avis n° 13036148), NOR :CNIX1407106X, du 28 novembre 2013.

Député Philippe COCHET, rapport de l'Assemblée nationale n°3769, session 2011-2012, commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le *projet de loi n°3139, autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, relatif à la création d'un Centre de coopération policière*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2011.

Contrôleur européen de la protection des données, *Avis n°2 sur la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, JOUE n° C91, 26 avril 2007.

Sénateur René DANESI, rapport du Sénat n°281, session 2017-2018, commission Affaires étrangères, de la défense et des forces armées *sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 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 concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs*, enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 2018.

Sénatrice Jacky DEROMEDI, question écrite n°00053, publiée dans le JO Sénat du 06 juillet 2017.

Sénateur Pierre FAUCHON, rapport n°173 du Sénat, session 2005-2006, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution présentée par M. Robert del PICCHIA au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, *sur le projet de décision du Conseil concernant l'amélioration de la coopération policière entre les États membres, en particulier aux frontières intérieures et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen*, annexé au procès verbal de la séance du 25 janvier 2006.

Député Jacques FLOCH, *L'avenir d'Europol*, rapport d'information n°819, Assemblée nationale, session 2002-2003, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, enregistré le 29 avril 2003.

Sénateur Philippe FRANÇOIS, rapport n°273 du Sénat, session 2002-2003, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le *projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne, relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière*, annexé au procès verbal de la séance du 30 avril 2003.

Ministère de l'Intérieur, réponse du à la question écrite n°06240 de le Sénateur Louis SOUVET, publiée dans le JO du Sénat, p.1407 le 30 avril 1998.

Ministère des affaires étrangère et du développement international, Étude d'impact du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, NOR : MAEJI406871L/Bleue-1.

Département thématique C, droit des citoyens et Affaires constitutionnelles, *Comment améliorer le contrôle démocratique d'Europol et lui fournir les capacités opérationnelles adéquates ?*, Briefing paper du Parlement européen, IP/C/LIBE/FWC/2005-24, 16 février 2006.

Préfecture de Haute-Savoie, *Mise en place de patrouilles mixtes franco-suissees*, Communiqué, 14 septembre 2005.

Sénateur Jean-Claude REQUIER, rapport du Sénat n°484, session 2016-2017, fait au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, *Le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen*, enregistré à la présidence du Sénat le 29 mars 2017.

Accords, traités et dispositions européennes :

Accord de Luxembourg entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, du 24 octobre 2008

Accord de Mondorf-les-Bains du 9 octobre 1997, entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière.

Accord de Tournai du 18 mars 2013 entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière,

Conclusions du Conseil européen de Tampere du 15 et 16 octobre 1999.

Convention d'application des accords de Schengen, 19 juin 1990

Convention Europol du 26 juillet 1995, mise à jour le 26 septembre 2012

Convention internationale pour la répression du faux monnayage conclue à Genève le 20 avril 1929, approuvée par l'Assemblée fédérale le 5 octobre 1948, instrument de ratification déposé par la Suisse le 30 décembre 1948, état le 1er février 2013.

Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil, 18 décembre 2006, relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne.

Décision-cadre 2007/533/JAI du Conseil sur l'utilisation du service aux fins de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Décision 2008/615/JAI du Conseil, 23 juin 2008, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Décision du Conseil 2008/616/JAI, 23 juin 2008, concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

Décision-cadre du Conseil 2009/315/JAI du Conseil, 26 février 2009, concernant l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres.

Décision du Conseil 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol).

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil 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.

Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données

Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

Résolution de l'OIPC-Interpol N°. AGN/52/RES/9 *Terrorisme*

Statut de l'organisation internationale de police criminelle, Interpol (OIPC-Interpol) de 1956

Traité d'Amsterdam du 10 novembre 1997 :

Art. K.1 et suivants.

Traité de Maastricht sur l'Union européenne, 7 février 1992 :

Art. K.1 et suivants.

Traité de Prüm du 27 mai 2005

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée du 9 mai 2008.

Art. 4,

Art. 62 et suivants,

Art. 276.

Traité sur l'Union européenne, version consolidée du 30 mars 2010.

Discours :

Discours du Secrétaire général Trygve LIE du 1er janvier 1948.

Discours du Président de la République Emmanuel Macron, *Initiative Européenne*, Paris, à la Sorbonne, 26 septembre 2017.

Discours du Président de la République Emmanuel Macron, *Discours aux forces de sécurité intérieure*, Paris, 18 octobre 2017.

Textes :

Code de procédure pénale (CPP) :

Art. 77-1-1.

Art. 696 et suivants.

Art. D8-2.

Circulaire n°9315/DEF/GEND/CAB/RI/OE, du 27 octobre 2000, relative à la coopération policière transfrontalière franco-allemande.

Circulaire n°5634/DEF/GEND/CAB/RI/OE, du 20 juillet 1998, relative à la coopération policière transfrontalière dans l'espace Schengen.

Conseil constitutionnel, décision n°91-294DC du 25 juillet 1991, relative à la loi autorisant l'approbation 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.

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen :

Art. 3 et Art. 4

Décret n° 2000-924 du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), signé à Mondorf-les-Bains le 9 octobre 1997

Décret n° 2003-915 du 19 septembre 2003 portant publication du 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.

Décret n° 2009-836 du 7 juillet 2009 portant publication de 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.

Décret n° 2016-1294 du 29 septembre 2016 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé à Luxembourg, le 15 octobre 2001 (1) et de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé à Luxembourg le 24 octobre 2008.

Loi n°2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

Sites internet :

Bundeskriminalamt

https://www.bka.de/DE/Home/home_node.html;jsessionid=AADE9725F1887C3D75C76EDD9C51AD9F.live0601

CIVI Pol Conseil, *Qui sommes-nous ?* Consulté le 20 avril 2018, www.civipol.net/fr/qui-sommes-nous/notre-organisation.

Commission centrale pour la navigation du Rhin, consulté le 20 mai 2018, www.ccr-zkr.org/11010100-fr.html.

Dictionnaire de l'Académie française : academie.atilf.fr/.

IPA France *Qu'est-ce que l'IPA ?* consulté le 3 avril 2018, ipafrance.org/nous-connaître/questcequelipa.

Nations Unies, Maintien de la paix, *Police des Nations Unies*, consulté le 7 avril 2018, www.un.org/fr/peacekeeping/issues/police.shtml.

TABLE DES MATIÈRES

Tables des abréviations	3
Sommaire	4
Introduction générale	5
Section 1 : Une coopération ancienne essentiellement interpersonnelle	8
Section 2 : La naissance d'une coopération institutionnelle globale apolitique	10
Section 3 : L'approfondissement régional de la coopération	13
I. La mise en place de mécanismes régionaux de coopération par l'Union européenne	16
II. La mise en place de mécanismes locaux de coopération	19
TITRE PREMIER : UN SYSTÈME COMPLET DE COOPÉRATION	24
Chapitre premier : Une répartition théoriquement stricte des modes de coopération	26
Section 1 : La centralisation de l'information à travers la coopération multilatérale	26
I. Une coopération mondiale élémentaire	28
A. Une entraide reposant sur l'échange d'informations simples	29
B. Un canal de partage isolé	30
II. Une coopération régionale approfondie	31
A. Un outil de diffusion de l'information	31
B. Un outil de coopération technique intégré	33
Section 2 : Une coopération bilatérale étendue	37
I. Une coopération essentiellement interpersonnelle	38
II. Une priorité politique à usage dual	41
Section 3 : Une coopération locale rapide	44
I. Les CCPD chargés de la lutte contre la petite et moyenne délinquance	44
II. Des échanges thématiques à travers la coopération directe	50

Chapitre second : Un rapprochement inévitable des domaines de coopération	54
Section 1 : la collaboration fructueuse des agences	54
I. La collaboration contre les dysfonctionnements de la coopération opérationnelle	54
II. La multiplication des initiatives de coopération technique	56
III. Le recoupement des activités de coopération institutionnelle.	58
Section 2 : une compétition sous-jacente	60
I. L'évolution des tensions entre les agences locales et centrales	61
II. Le renforcement des tensions entre policiers et gendarmes	67
TITRE SECOND : UN SYSTÈME COMPLEXE DE COOPÉRATION	71
Chapitre premier : Les difficultés juridiques de la coopération	73
Section 1 : la souveraineté en conflit	73
I. Le maintien d'un tropisme national exigeant	74
II. Une utilisation timide des mécanismes déjà existants	78
Section 2 : La préservation de la vie privée	82
I. La protection des données à caractère personnel	82
II. Le contrôle des échanges de données à caractère personnel	88
Chapitre second : Les difficultés techniques de la coopération	93
Section 1 : Un matériel informatique daté	93
I. L'emploi d'une technologie des années 2000	93
II. La multiplication de logiciels de qualité variable	95
Section 2 : Un manque de formation préjudiciable	99
Conclusion générale	102
Annexes	104
Bibliographie	113
Tables des matières	126