



N° 1690

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 1999

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

**sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre  
de la Convention de Schengen**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-MARIE BOCKEL,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR.....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA CONVENTION DE SCHENGEN ET LA SIGNATURE D'ACCORDS BILATERAUX DE COOPERATION .....</b>	<b>13</b>
<b>A. La Convention d'application du 19 juin 1990 pose le     principe du renforcement de la coopération policière et     douanière .....</b>	<b>13</b>
<b>B. La première génération d'accords bilatéraux dans le     sillage de la convention.....</b>	<b>16</b>
<b>1) Les arrangements administratifs instaurent des         commissariats communs.....</b>	<b>16</b>
<b>2) Les missions de la coopération transfrontalière.....</b>	<b>18</b>
a) L'échange d'informations et la transmission des demandes d'entraide policières.....	19
b) La coordination des actions et l'organisation d'actions communes .....	19
c) L'exercice des contrôles d'identité dans la zone frontalière .....	20
d) La réadmission des étrangers en situation irrégulière .....	20
<b>C. La deuxième génération d'accords crée les centres de     coopération policière et douanière .....</b>	<b>22</b>
<b>1) L'élaboration d'une convention-modèle de coopération         transfrontalière .....</b>	<b>23</b>
<b>2) Les conventions signées en attente de ratification.....</b>	<b>25</b>
<b>3) Une lacune de la convention de Schengen : l'absence         d'obligation de coopérer pour les douaniers .....</b>	<b>28</b>

4) Les C.C.P.D. répondent-ils aux attentes de la sécurité en région frontalière ? .....	30
a) Vers une complémentarité et une coordination renforcées .....	31
b) Ne pas déshabiller Pierre pour habiller Paul .....	32
c) Franchir le pas vers des unités mixtes ? .....	33
d) La gendarmerie familiarisée à la coopération directe.....	34
e) Un regret : l'absence de magistrat .....	35
<b>D. Les accords de coopération conclus aux frontières intérieures de l'espace Schengen .....</b>	<b>35</b>
<b>E. La réussite du système d'information Schengen.....</b>	<b>35</b>
1) Le SIS démontre son efficacité.....	36
2) Aussi faut-il affecter les moyens adéquats au fonctionnement de sa partie nationale.....	37
<b>F. L'intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union européenne.....</b>	<b>39</b>
<b>II. LE BILAN DES ACCORDS .....</b>	<b>41</b>
<b>A. L'assistance policière et l'échange d'informations entre les services de police .....</b>	<b>41</b>
1) L'assistance policière prévue par l'article 39 de la convention .....	41
2) L'échange spontané d'informations instauré par l'article 46.....	43
<b>B. La lutte contre l'immigration clandestine .....</b>	<b>44</b>
1) La juxtaposition des textes européens et des textes nationaux.....	45
2) Les contrôles aux frontières extérieures : des lacunes regrettables.....	47
a) La bonne étanchéité des frontières aériennes .....	47
b) Les gares ouvertes au trafic international très difficiles à contrôler .....	48
c) La surveillance des ports maritimes .....	49
d) La perméabilité de la frontière verte .....	50
e) L'entrée hors des points de passage autorisés non sanctionnée .....	51
3) Un problème majeur : des politiques de l'immigration moins déterminées chez certains Etats membres .....	51
4) La difficulté des contrôles en région frontalière.....	53
5) La falsification et la contrefaçon des documents de voyage et de séjour.....	57
6) Les difficultés de la réadmission .....	58
7) Améliorer l'éloignement : organiser une réponse en droit interne et relancer la coopération européenne .....	60

8) Les frontières extérieures dans la perspective de l'élargissement de l'Union.....	61
<b>C. La lutte contre la criminalité et la délinquance.....</b>	<b>63</b>
1) L'utilisation insuffisante des procédures en vigueur .....	63
a) Les conditions relatives à l'infraction commise .....	64
b) Seules les infractions non encore jugées sont concernées .....	67
c) La limitation dans le temps et dans l'espace .....	67
d) La France refuse le droit d'interpellation aux agents étrangers.....	68
e) Comment donner plus de réalité à ces droits symboliques ? .....	68
2) Les « projets pilotes » transfrontaliers.....	70
a) Le trafic de stupéfiants .....	70
b) Le trafic de véhicules volés .....	70
c) Les itinéraires d'immigration clandestine .....	71
3) Une coopération « au quotidien » variable selon les régions.....	72
4) Conserver les observatoires douaniers.....	74
5) Faciliter le travail de contrôle sur les grands axes routiers.....	75
<b>III. LES RETARDS DE LA COOPERATION JUDICIAIRE.....</b>	<b>77</b>
<b>A. L'impulsion donnée par la Convention de Schengen .....</b>	<b>79</b>
1) Des échanges plus rapides et plus efficaces entre magistrats .....	79
2) De nouvelles initiatives émanant des Etats .....	84
3) La coopération transfrontalière au quotidien .....	86
a) Les contacts entre magistrats en région frontalière .....	86
b) Les contacts bilatéraux entre les gouvernements .....	88
<b>B. Les obstacles à de nouveaux progrès.....</b>	<b>88</b>
<b>C. Les perspectives ouvertes par le Traité d'Amsterdam .....</b>	<b>89</b>
<b>D. Les réflexions en cours .....</b>	<b>90</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>93</b>
<b>CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION .....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>101</b>
<b>Annexe 1 : Activité du SIS : Tableau récapitulatif des signalements découverts en 1998 grâce au système .....</b>	<b>103</b>
<b>Annexe 2 : Bilan du SIS pour 1998 : Signalements découverts par catégorie et par pays Schengen.....</b>	<b>107</b>

<b>Annexe 3 : La coopération entre les services de police et de gendarmerie français et les services des autres pays Schengen : statistique des demandes d'assistance policière au titre des articles 39, 40, 41 et 46 de la convention .....</b>	<b>111</b>
<b>Annexe 4 : Les articles du Traité d'Amsterdam sur l'Union européenne comme nouvelles bases juridiques de la coopération Schengen.....</b>	<b>115</b>
<b>Annexe 5 : Les structures de la coopération Schengen : comparaison des groupes de travail Schengen avec les instances du Conseil de l'Union.....</b>	<b>121</b>

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR**

La France, comme ses partenaires au sein de la coopération Schengen, a levé ses contrôles aux frontières le 26 mars 1995, instaurant la libre circulation des personnes. En contrepartie, les pays Schengen se sont engagés à mettre en œuvre des mesures compensatoires exigeantes créant un véritable dispositif intégré pour assurer la sécurité intérieure du territoire, mesures parmi lesquelles figure la coopération transfrontalière entre services de police, de gendarmerie, de douanes, et bien sûr entre magistrats.

Quatre années après la suppression des contrôles frontaliers, quelle est la réalité et l'efficacité de ces coopérations ?

La Convention de Schengen a contribué à mettre en place de nouveaux types de contrôles contre l'immigration irrégulière : par exemple, les contrôles mobiles dans la zone frontalière, dont les résultats sont efficaces pour le démantèlement des filières dès lors que les personnels affectés sont assez nombreux et qu'ils ne sont pas « sédentarisés » par les tâches administratives que constitue la préparation des dossiers de réadmission et d'éloignement. Or, cet équilibre entre déploiement sur le terrain et traitement des aspects administratifs et judiciaires est rompu dans certaines régions frontalières.

La convention a suscité de nouvelles coordinations et complémentarités dans la lutte contre la délinquance et la criminalité, et a contribué à simplifier et accélérer l'échange d'informations entre policiers : c'est le bilan positif des commissariats binationaux créés à partir de 1995, bilan qui devrait être encore amélioré avec la création des futurs centres de coopération policière et douanière (C.C.P.D.). Dans ce domaine, il conviendra de veiller à ne pas supprimer certaines structures très actives situées en frontière et de prévoir un lien institutionnel entre le C.C.P.D. et le parquet compétent.

Une réflexion devrait aussi s'engager sur la création d'unités binationales pour effectuer des missions de contrôle des flux migratoires frontaliers, ce qui présenterait des avantages en termes d'efficacité et

constituerait un signe politique fort au regard de notre engagement européen.

Le système d'information Schengen est un outil de coopération policière et judiciaire performant : il faut donner à sa partie nationale SIRENE les moyens de faire face à ses tâches croissantes en lui affectant plus de personnel.

L'article 39 de la Convention a pour objectif de simplifier et accélérer l'échange d'informations et la demande d'entraide entre services de police. Toutefois, la procédure prévue impose la transmission des demandes par les autorités centrales : ce n'est pas une avancée pour les magistrats (en cas de missions de police judiciaire) et c'est un cadre trop formel pour les policiers lorsqu'il s'agit de l'échange de renseignements pratiqué quotidiennement. Une réflexion doit s'engager pour faire évoluer ce cadre juridique, afin que la situation puisse évoluer ensuite dans le cadre bilatéral.

La coopération bilatérale joue un grand rôle dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Des lacunes affectent cependant les dispositifs mis en place. Elles appellent des réponses tant nationales que bilatérales ou européennes : amélioration du contrôle dans les gares internationales et les ports, intégration de la Suisse dans un dispositif de coopération, sanction du franchissement des frontières extérieures hors des points de passage autorisés, « sécurisation » renforcée des documents de séjour, amélioration des rouages de la réadmission entre les pays Schengen. La lutte contre la criminalité et la délinquance sort renforcée de l'harmonisation des procédures de contrôle prévues par le manuel commun Schengen, outil en perpétuelle évolution et adaptation aux menaces. A l'inverse, les procédures d'observation et de poursuite transfrontalières sont peu utilisées : il serait souhaitable de simplifier et d'ouvrir quelque peu les conditions d'exercice de ces droits pour que les policiers et les magistrats puissent y recourir plus fréquemment.

La coopération au quotidien entre les services de police et de douane est très variable selon les régions frontalières : excellente dans certaines, elle révèle de véritables blocages dans d'autres, ce qui nécessite une impulsion politique.

La Convention a insufflé un nouvel esprit à l'entraide judiciaire pénale : elle a fait de la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire la voie normale des échanges entre magistrats. Elle a instauré un esprit de coopération propice aux avancées. Il est seulement dommage que certains Etats Schengen persistent à faire transiter les demandes par

les chancelleries, en contradiction avec la lettre et l'esprit de la Convention.

De façon générale, de nombreuses voies sont à explorer, notamment afin que les avancées de la coopération policière ne soient annihilées par les difficultés de la coopération judiciaire. Des évolutions devraient ainsi intervenir dans le domaine des dénonciations aux fins de poursuite, dans celui de l'intervention directe des autorités judiciaires sur le territoire d'un autre Etat, dans celui de la définition de normes communes tant en ce qui concerne l'incrimination que la sanction.



MESDAMES, MESSIEURS,

L'entrée en vigueur, en 1987, de l'Acte unique européen transforme profondément la nature de la Communauté européenne, appelée à devenir non seulement un espace de libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, mais aussi un espace de libre circulation des personnes. Les Accords de Schengen, signés peu avant, en 1985, se veulent le laboratoire restreint – avec cinq pays concernés à l'origine – de ce nouvel espace. La concrétisation de ce dernier devra attendre la signature de la Convention d'application des Accords de Schengen, le 19 juin 1990, puis l'application progressive de celle-ci, au fur et à mesure que les Etats Parties mettaient en place les procédures, les accords, les structures, les équipements nécessaires.

Les Parties à la convention ont décidé, le 26 mars 1995, que les conditions pouvaient être considérées comme remplies pour une levée des contrôles aux frontières intérieures sans conséquence dommageable pour leur sécurité.

Pour chaque pays rejoignant ensuite le dispositif, il devait en effet être constaté par le Comité exécutif Schengen (composé des ministres compétents de chaque Partie) que la levée des contrôles aux frontières intérieures ne met pas en cause les acquis de la sécurité intérieure de l'ensemble des pays ayant accepté l'ouverture de cet espace de libre circulation.

Ces procédures, ces accords, ces structures, ces équipements nouveaux constituent ce que l'on a appelé les mesures compensatoires à la libre circulation. Ils s'inscrivent dans trois domaines : le renforcement de la coopération policière, de la coopération judiciaire et la création du Système d'information Schengen. L'objet de ce rapport n'est pas d'effectuer un bilan de l'efficacité de l'ensemble des mesures compensatoires. Il s'agit, plus modestement, d'examiner la coopération transfrontalière qui a été entreprise conformément à la Convention d'application des accords de Schengen de 1990.

Le long processus d'unification qui a accompagné la mise en place du marché unique européen a comporté des conséquences particulières pour les zones frontalières : celles-ci ont connu l'intensification des échanges et du trafic transfrontaliers, dans une proportion plus grande que le reste du territoire national, même si celui-ci aussi a évolué vers une multiplicité des espaces de travail, d'échanges, de relations et finalement des espaces de vie même. Cette mutation a eu pour effet notamment que la conception historique française de la frontière-ligne s'efface peu à peu devant la réalité d'une frontière-zone qui rappelle les marches-frontières anciennes du monde germanique. Ce changement s'impose d'ailleurs progressivement en ce moment même aux frontières extérieures de l'Union européenne avec les pays d'Europe centrale, même si l'on voudrait encore voir dans ces régions la permanence d'une frontière ligne, surveillée et contrôlée par l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie.

Le risque est alors pour les régions frontalières de devenir des zones grises, où agissent, dans une relative impunité, les délinquants et criminels, les passeurs d'immigrants illégaux, les organisateurs de réseaux de prostitution ou de trafic de drogue.

Dans ce contexte, il apparaît clairement que sécurité intérieure et sécurité européenne sont indissociables. La libre circulation et l'intensité du trafic, qu'il soit routier, ferroviaire, aérien, facilitent les activités illégales, mais qu'en est-il de l'activité des policiers, des douaniers, des magistrats dans ces régions ? Quatre ans après la pleine mise en application de la Convention de 1990, ces corps œuvrant pour la sécurité du territoire français, mais aussi bien sûr européen, disposent-ils des moyens juridiques et opérationnels indispensables ? Les mesures compensatoires – vues des régions frontalières – ont-elles rempli leurs promesses ?

Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre en évoquant la coopération policière dans le cadre de Schengen, puis le bilan des accords bilatéraux, enfin les retards de la coopération judiciaire.

## I. LA CONVENTION DE SCHENGEN ET LA SIGNATURE D'ACCORDS BILATERAUX DE COOPERATION

### A. La Convention d'application du 19 juin 1990 pose le principe du renforcement de la coopération policière et douanière

La Convention d'application consacre de nombreux articles à la coopération policière, dont le renforcement constitue l'une des principales mesures compensatoires à l'établissement de la libre circulation des personnes.

L'article 39 pose le principe général de la coopération policière, en vertu duquel **les services de police s'accordent, pour la prévention et la répression des infractions toute l'assistance permise par le droit national**. Cette assistance n'inclut pas la mise en œuvre de mesures de contrainte par la partie requise. Les informations recueillies par la police du pays requis peuvent servir, avec l'autorisation de ce dernier, à apporter des preuves dans le cadre de la procédure ouverte dans le pays requérant. Ces demandes d'assistance doivent être échangées par l'intermédiaire des services centraux chargés de la coopération policière internationale : ce n'est qu'en cas d'urgence que les services de police peuvent traiter directement entre eux, en informant les services centraux.

Nous verrons que ces dispositions (ce sont les paragraphes 1 à 3 de l'article 39) ne sont pas aussi novatrices qu'elles auraient pu l'être : elles n'ont pas entraîné de simplification dans les procédures, mais ont tout de même contribué à modifier l'état d'esprit dans lequel se déroule la coopération entre les polices nationales.

L'article 46 engage les administrations à pratiquer la **transmission spontanée des informations** qui peuvent être importantes « *aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics.* » Cet échange d'information a lieu, de même que la demande d'assistance, entre les autorités centrales, sauf pour les cas particulièrement urgents.

L'article 39, paragraphe 4, pose le fondement de la **coopération policière dans les régions frontalières**, au moyen d'arrangements entre les ministres compétents des Parties contractantes. La disposition qui suit (article 39, paragraphe 5) fait mention « *d'accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre Parties contractantes ayant une frontière commune* ».

Les articles 40 et 41 instaurent pour les policiers, les gendarmes et dans certains cas pour les douaniers de « l'espace Schengen », **un droit d'observation et de poursuite** sur le territoire d'une autre Partie contractante.

Les agents de l'un des Pays Parties qui, dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition sont autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'une autre Partie contractante avec l'autorisation de cette dernière. Pour obtenir cette autorisation, les agents doivent adresser une demande d'entraide aux autorités du pays sur le territoire duquel a lieu la poursuite.

En cas d'urgence particulière, et lorsqu'il s'agit de faits punissables graves, cette observation transfrontalière peut avoir lieu sans autorisation préalable, à condition que le franchissement de la frontière soit communiqué immédiatement à l'autorité du pays voisin, autorité visée par la convention (en France, il s'agit de la direction centrale de la police judiciaire). Outre cette communication immédiate, la demande d'entraide judiciaire respectant la procédure normale doit être présentée « sans délai ». L'article 40, paragraphe 7, précise que l'observation transfrontalière peut avoir lieu en urgence et donc sans autorisation préalable lorsqu'il s'agit des faits punissables suivants : assassinat, meurtre, viol, incendie volontaire, fausse monnaie, vol et recel aggravés, extorsion, enlèvement et prise d'otages, trafic d'êtres humains, trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, infractions aux dispositions légales en matière d'armes et explosifs, destruction par explosifs, transport illicite de déchets toxiques et nuisibles.

De même, en vertu de l'article 41, les agents peuvent poursuivre sur le territoire voisin, dans le cadre d'un flagrant délit, une personne ayant commis l'une des infractions énumérées ci-dessus, auxquelles s'ajoute le délit de fuite à la suite d'un accident ayant entraîné la mort ou des blessures graves. La poursuite peut avoir lieu sans autorisation si l'urgence n'a pas permis de transmettre la demande : en revanche, les agents poursuivants doivent, dès le franchissement de la frontière, faire appel aux autorités du pays sur lequel la poursuite se déroule : celles-ci devront envoyer des agents rejoindre leurs collègues étrangers. La

poursuite peut être arrêtée à la demande des autorités du pays où elle s'exerce.

Les « *agents* » admis par la convention à recourir à ces procédures sont, pour la France, les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ainsi que les agents des douanes. Pour ces derniers, ils ne peuvent y recourir qu'en vertu d'accords bilatéraux et pour des recherches touchant au trafic de stupéfiants, au trafic d'armes et d'explosifs et aux transports illégaux de déchets toxiques ou nuisibles.

La convention ne règle pas à elle seule tous les aspects des droits d'observation et de poursuite. Elle prévoit, dans son article 41, paragraphe 9, que chaque Etat définit, dans une déclaration, les modalités d'exercice de la poursuite sur son territoire pour chacune des Parties contractantes avec laquelle il a une frontière commune. On notera, par ailleurs, que les articles 40 et 41 comportent chacun une disposition permettant aux Etats Parties d'étendre le champ d'application de l'observation et de la poursuite, de façon bilatérale, et d'adopter des dispositions supplémentaires pour mettre en œuvre ces articles.

Ces droits ont un caractère très nouveau et détiennent même une valeur de symbole en permettant aux policiers d'agir sur le territoire d'un autre Etat Partie et en conférant à leurs actes reconnaissance et valeur juridique. L'on examinera plus loin les raisons pour lesquelles ces procédures ne sont utilisées de façon fréquente et habituelle dans presque aucun des pays Schengen : elles ne sont, en tout cas, quasiment pas utilisées en France.

L'article 44 de la convention, qui concerne les **communications**, prévoit la création, notamment dans les zones frontalières, de lignes téléphoniques, radio, télex et autres liaisons directes pour faciliter la coopération policière et douanière, notamment lorsque des agents ont recours à l'observation et à la poursuite transfrontalière.

Enfin, l'article 47, dernière disposition du chapitre consacré à la coopération policière, engage les Etats Parties à échanger des **officiers de liaison**, afin d'améliorer la coopération, c'est-à-dire, en pratique, l'assistance pour l'échange d'informations, l'exécution des demandes d'entraide ou pour la surveillance des frontières extérieures. Le détachement d'officiers de liaison est organisé par des accords bilatéraux.

L'on constate que chacune des dispositions novatrices de la convention énonce un principe de façon assez succincte, et appelle la

négociation et la signature d'accords bilatéraux pour qu'en soit tirée la mise en œuvre la plus complète possible.

Il est vrai que de plus en plus, les pays concluent, sur la base de la convention, de façon bilatérale ou multilatérale, des accords afin de renforcer leur coopération policière, douanière et aussi judiciaire. Par ailleurs, comme on le verra, la convention a ouvert des options aux Etats Parties, ce qui conduit parfois à des restrictions et souvent à trop de complexité.

Est-ce à dire que la Convention de Schengen se dilue en accords bilatéraux et en options ? Cette dilution entraîne-t-elle des inégalités d'application ? Y a-t-il des zones de « moindre droit » au regard de la convention ?

## **B. La première génération d'accords bilatéraux dans le sillage de la convention**

La mise en œuvre progressive des différentes politiques fondées sur la convention d'application a fait apparaître la nécessité de négocier des accords bilatéraux de coopération entre la France et les pays voisins : une « première génération » d'accords, signés en 1995 et 1996, ont créé ou officialisé des commissariats communs aux frontières intérieures ; la « seconde génération » d'accords, signés en 1997, a pour objet de créer des structures bilatérales nouvelles aux missions plus ambitieuses. Les uns comme les autres font référence à l'article 39 de la convention.

### *1) Les arrangements administratifs instaurent des commissariats communs*

Les premières structures de ce type sont fondées sur **l'arrangement administratif signé le 7 décembre 1995 avec l'Allemagne** : les ministres de l'Intérieur des deux pays, en adoptant cet « arrangement relatif à la coopération en matière de police dans la zone frontalière par le développement des commissariats franco-allemands », donnent en fait une base juridique explicite à une coopération plus ancienne des services de police. L'arrangement crée, à partir des Bureaux à contrôle national juxtaposé<sup>(1)</sup> existant depuis les années 1960, des commissariats communs, structure d'échange d'informations et de coordination des opérations de

---

<sup>(1)</sup> Les bureaux à contrôle national juxtaposé (B.C.N.J.) ont été installés sur la frontière ou tout près de celle-ci : il s'agissait de juxtaposer les contrôles policiers et douaniers des deux pays sur une même aire d'arrêt pour les véhicules.

maintien de l'ordre public. Cet arrangement officialise trois structures déjà existantes (Strasbourg–Pont-de-l'Europe, Sarrebrück, Ottmarsheim/Neuenburg) et en crée une quatrième (Lauterbourg/Bienwald). Seule la première structure exercera une pleine compétence, les trois autres ne rempliront que des missions plus limitées.

A l'origine, les commissariats ne réunissent que des policiers : ainsi, le commissariat du Pont-de-l'Europe, à Strasbourg, réunit des policiers de la police de l'air et des frontières (PAF) et des policiers du *Bundsgrenzschutz* (B.G.S.), c'est-à-dire la police fédérale des frontières. Les fonctionnaires allemands sont en contact avec les membres des polices des *Länder* riverains, c'est-à-dire du Bade-Würtemberg et de la Rhénanie-Palatinat. De même, les fonctionnaires français jouent un rôle d'interface auprès des autres services de la Police nationale et de la Gendarmerie. Par la suite, la structure s'est étoffée avec la nomination, fin 1996, d'un fonctionnaire des douanes.

Des réunions « Schengen » bimestrielles, qui associent aussi la gendarmerie, ont pour objet de garder un contact direct et régulier entre ces différents corps, d'évoquer les difficultés rencontrées, d'attirer éventuellement l'attention de la hiérarchie de l'un ou l'autre corps sur les lacunes du dispositif de sécurité frontalier et proposer éventuellement des solutions.

Ce premier arrangement a été suivi de la signature de **l'arrangement administratif franco-espagnol**, le 3 juin 1996. Cet accord a officialisé le commissariat existant du Perthuis/La Junquera et créé trois nouveaux commissariats communs : Pont-du-Roy/Melles, Biriadou/Irun et Canfranc/Urdo.

En fait, **le premier arrangement administratif a été signé avec la Belgique**, à Ypres, le 16 mars 1995. La mauvaise application de cet accord a été dénoncée depuis plusieurs années et doit l'être encore, comme on le verra : elle est révélatrice des lenteurs de la coopération franco-belge, notamment en matière de police.

Cet accord n'a pas donné lieu à la création de commissariats communs, comme le souhaitait la France, bien que des projets soient évoqués de temps à autre au niveau ministériel. Des « points de contact opérationnels » ont toutefois été mis en place, répartis sur le territoire des deux pays : trois se trouvent du côté belge – à Courtrai, Tournai et Mons – et deux du côté français, à Lille et à Valenciennes.

## 2) *Les missions de la coopération transfrontalière*

Cette description des structures de coopération installées dans les régions frontalières conduit à s'interroger sur la nature de l'imbrication des différents niveaux de la coopération policière : existe-t-il une répartition des tâches entre Interpol, Europol, les « cellules » ou groupes de travail de l'Union européenne, les commissariats binationaux ?

L'un des interlocuteurs du Rapporteur, relevant de la Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins, travaillant en Alsace, compare l'organisation actuelle de la coopération à un triangle : le sommet en serait Interpol, dans les tranches intermédiaires se trouveraient Europol, les cellules européennes auxquelles participent la police judiciaire française et les *Landeskriminalämter* allemands, enfin, à la base, se situeraient les commissariats binationaux.

Ce policier constate que la base couvre la surface la plus étendue du triangle, c'est-à-dire la petite et moyenne délinquance, qui représente 80 % de tous les crimes et délits, et pour laquelle il n'y a pas d'action concertée au plan international. Or, ce sont ces méfaits – cambriolages, vols, trafics, notamment de stupéfiants – qui touchent les citoyens et participent au sentiment d'insécurité, en région frontalière d'autant plus car l'absence de contrôle frontalier rend aisée la commission des méfaits de l'autre côté de la frontière, avec une bonne chance d'impunité.

C'est donc la prévention et la répression de ces infractions qui constituent la tâche quotidienne des forces de sécurité frontalières.

Le but et l'objet de la coopération sont formulés dans les arrangements bilatéraux : ainsi, l'arrangement franco-allemand indique qu'il s'agit de mieux lutter contre la délinquance et l'immigration irrégulière.

Seront ici rapidement décrites les missions « de droit commun » confiées aux commissariats communs. Ces missions ne sont pas limitatives : certains commissariats se voient confier des coopérations avec des pays non membres de l'Union européenne pour s'attaquer aux réseaux de trafics : le Commissariat de Strasbourg travaille avec la Hongrie, par exemple, pour démanteler les filières de trafic de véhicules volés.

a) *L'échange d'informations et la transmission des demandes d'entraide policières*

Le commissariat commun est le lieu d'un échange quotidien d'informations entre les policiers et gendarmes français et les fonctionnaires étrangers, non seulement du pays voisin mais aussi des autres pays limitrophes. La collecte des informations concerne principalement trois catégories de données :

- les identifications de véhicules et les découvertes de véhicules volés ;

- les recherches sur les fichiers nationaux : les policiers étrangers peuvent ainsi avoir accès immédiatement aux informations contenues dans les fichiers nationaux tels que le fichier des visas, les fichiers relatifs au terrorisme et aux faux documents. Certaines demandes, comme celles relatives à l'identification de véhicules, ont diminué avec la montée en puissance du Système d'information Schengen (SIS), qui permet à tout interrogateur d'accéder en temps réel à une information centralisée, sans recourir au représentant du pays étranger auprès duquel on souhaite obtenir une information ;

- les recherches administratives et judiciaires : celles-ci ont tendance à augmenter, et nécessitent souvent des recherches longues et complexes.

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

Par ailleurs, certaines régions ont institutionnalisé des réunions bimestrielles dites « Schengen », auxquelles sont conviés l'ensemble des services de sécurité des deux régions frontalières, ainsi que les magistrats des parquets frontaliers.

b) *La coordination des actions et l'organisation d'actions communes*

Un autre élément important est l'organisation d'opérations communes. Le témoignage des officiers de police du commissariat commun de Strasbourg souligne l'impact dissuasif des opérations communes : ainsi, alors que l'ouverture des frontières en 1993 s'accompagnait d'une montée de la criminalité dans les petites villes allemandes proches de la frontière (devenues des banlieues de Strasbourg), les opérations communes montées entre la police du *Land*, le

B.G.S., les polices urbaines et la PAF ont très certainement contribué à infléchir et à ramener à un niveau acceptable la délinquance.

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

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

*c) L'exercice des contrôles d'identité dans la zone frontalière*

Les commissariats comportant un service de contrôle de l'immigration ont développé une expertise dans le domaine des faux documents d'identité et de séjour. Leur situation frontalière les confronte à de nombreuses vérifications de documents d'identité : ainsi, le commissariat de Strasbourg relève environ 230 faux documents chaque année. La découverte de faux documents a progressé de 20 % en 1998 : est-ce révélateur d'une pratique en recrudescence ou d'une détection plus perfectionnée ?

On soulignera que la PAF a mis au point un logiciel de détection des faux documents, le système SINDBAD. Ce logiciel comporte un échantillon de 230 documents du monde entier : les documents qui éveillent les soupçons des agents sont immédiatement confrontés à ceux mémorisés dans le programme. Votre Rapporteur a pu constater l'efficacité et la facilité d'utilisation de ce nouvel outil, que notre pays propose à ses partenaires européens.

*d) La réadmission des étrangers en situation irrégulière*

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

Les commissariats sont donc chargés de traiter (mais ce n'est pas une mission nouvelle car les accords de réadmission ont souvent été

conclus dans les années 1960) la partie administrative des dossiers de réadmission concernant les étrangers en situation irrégulière, conformément aux accords qui lient la France à ses voisins. Ces dossiers peuvent être très nombreux ; ainsi, environ plus de 1 200 étrangers font chaque année l'objet d'une procédure de réadmission à Strasbourg.

\*  
\*   \*   \*

**L'institution des commissariats communs, relativement récente, a bien rempli le rôle qui lui était imparti.**

Le bilan dressé par la structure la plus ancienne, à savoir le commissariat franco-allemand de Strasbourg (la première structure de coopération y a été installée en 1992 par un accord entre les départements alsaciens et les *Länder* riverains) est significatif : les demandes d'information et d'assistance sont passées de 2 000 en 1992 à près de 12 000 en 1998, soit une trentaine de demandes traitées chaque jour : il s'agit du chiffre le plus élevé depuis sa création. Les demandes émanent des services français pour la moitié d'entre elles.

La statistique de découverte des faux documents et des véhicules volés est également élevée et en progression : un tous les deux jours. En revanche, le nombre de véhicules volés découverts a diminué de 37 %, démontrant l'efficacité du SIS. Le commissariat n'a découvert que 52 véhicules volés en 1998, contre 708 en 1994.

Les réadmissions vers la R.F.A. sont stables, après une augmentation de 20 % en 1998 ; quant aux remises d'étrangers effectuées par l'Allemagne vers la France, elles ont augmenté de 86 % en 1997 et de 25 % en 1998 ! L'explication de cette efficacité accrue des équipes d'Outre-Rhin dans la lutte contre l'immigration illégale réside dans l'augmentation des effectifs policiers allemands dans la zone frontalière : l'effectif du B.G.S. est passé de 30 à 150 fonctionnaires en dix-huit mois, grâce à un redéploiement d'une partie de ses unités casernées. Ce regain de travail a pour conséquence la saturation du service français du contrôle de l'immigration au commissariat : 1200 cas de réadmission concernant des personnes de 76 nationalités ont été traités en 1998. Le traitement administratif ou judiciaire des dossiers monopolise l'activité des policiers, qui ne peuvent, de ce fait, assurer une bonne présence sur le terrain. Il serait souhaitable que l'affectation d'agents au Centre de coopération d'Offenbourg, dont il sera question plus loin, n'obère pas la capacité

opérationnelle de la police de l'air et des frontières du Bas-Rhin, déjà à la limite de ses capacités.

L'examen des missions fait apparaître que **le commissariat binational demeure une organisation non opérationnelle, fonctionnant comme un « prestataire de services » au bénéfice des administrations des deux pays.** Les arrangements administratifs excluent en effet la possibilité de conduire de façon autonome des interventions opérationnelles de police. La phase suivante attendue par les policiers consisterait à confier aux structures binationales la mise en œuvre d'une coopération directe à caractère opérationnel. Mais les conventions de deuxième génération ne permettront pas de franchir ce pas.

**Ce bilan nous conduit à constater les faits suivants :**

- les fonctionnaires des commissariats binationaux regrettent que l'harmonisation des matériels de communication n'ait pu être réalisée pour des raisons financières ;

- le report des contrôles dans les zones frontières est illusoire sans l'augmentation des effectifs, des dotations en véhicules et en essence. Or les effectifs restent identiques, ou diminuent du côté français, alors que l'Allemagne a renforcé ses effectifs policiers dans les zones frontalières occidentales ;

- la complémentarité des services doit s'améliorer progressivement : il s'agit d'éviter la présence en un même endroit, dans un même train, par exemple, de deux équipes, l'une française, l'autre étrangère ;

- il serait souhaitable d'élargir les missions de coopération pour prendre en charge en commun certains problèmes de délinquance : les citoyens des régions frontalières soutiennent la coopération et sont prêts à voir fonctionner des patrouilles communes et à voir des équipes mener des actions coordonnées. Nous y reviendrons.

**C. La deuxième génération d'accords crée les centres de coopération policière et douanière**

Le fonctionnement des commissariats communs a rapidement suscité la volonté d'élargir et d'approfondir la coopération transfrontalière : c'est ainsi que, du côté français, le comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure a mis au

point en juillet 1996 un modèle interministériel de convention de coopération transfrontalière policière et douanière.

***1) L'élaboration d'une convention-modèle de coopération transfrontalière***

La convention-modèle comporte deux volets principaux. Elle prévoit **la création de centres de coopération policière et douanière (C.C.P.D.)**. Ces nouvelles structures organisent, du côté français, la participation et **la compétence conjointe de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes**. Ces centres se trouvent à la disposition de l'ensemble des services chargés de missions de police et de douane, afin notamment de lutter contre *« l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière, les menaces à l'ordre public et les trafics illicites »*, ainsi que l'indique l'article 5 du modèle de convention. Les missions des C.C.P.D. sont décrites à grands traits : recueillir et échanger des informations, coopérer afin de procéder à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, opérer la réadmission des demandeurs d'asile déboutés ainsi que des demandeurs d'asile dont la procédure est en cours, qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire de l'un des Etats Parties ; la convention-modèle se réfère en cela aux articles 23, 33 et 34 de la Convention d'application de Schengen. Les services réunis au sein du C.C.P.D. ont en outre pour rôle de *« coordonner les mesures conjointes de surveillance dans la zone frontalière »*.

La convention-modèle suggère que les services de sécurité des deux pays, ainsi que les responsables du C.C.P.D., se réunissent au moins deux fois par an : ces réunions devront permettre l'élaboration d'un programme de travail commun des services et la mise en œuvre de stratégies coordonnées pour la sécurité de la zone frontalière.

Pour favoriser cette symbiose des services, la convention-modèle souligne la nécessité de la formation linguistique, de l'échange de stagiaires, des visites réciproques et des invitations mutuelles à participer à des séminaires professionnels.

Enfin, les centres apportent, en quelque sorte, une logistique de soutien aux observations et aux poursuites effectuées par les policiers de part et d'autre de la frontière, selon les possibilités ouvertes par les articles 40 et 41 de la convention. On rappellera que l'article 44 de la convention d'application enjoint aux Etats de créer dans les régions frontalières des lignes téléphoniques, radio, télex et autres liaisons directes pour faciliter la coopération de façon générale, mais en particulier

pour la transmission d'informations en temps utile dans le cadre de l'observation et de la poursuite transfrontalières.

La deuxième partie de la convention-modèle consolide **la coopération directe entre les unités opérationnelles des services policiers et douaniers** dans la zone frontalière des deux pays ; cette coopération directe s'appuie sur le détachement réciproque de fonctionnaires de liaison dans les unités correspondantes (prévu par l'article 47 de la convention d'application) et sur des réunions régulières à l'occasion desquelles les responsables des unités :

- dressent un bilan de la coopération ;
- échangent des données statistiques sur les différentes formes de criminalité ;
- élaborent des schémas d'intervention commune face à certaines situations ;
- élaborent des plans de recherche : ainsi, par exemple, pour mettre fin à la petite délinquance commise par les membres de populations itinérantes ;
- organisent des patrouilles : celles-ci ne sont pas constituées de fonctionnaires binationaux mais une unité de l'une des deux Parties peut recevoir l'appui d'un ou plusieurs agents de l'unité correspondante de l'autre partie ; ces derniers ne seront pas armés et se contentent d'un rôle d'observateur ;
- programment des exercices frontaliers communs ;
- envisagent les besoins de coopération dans un proche avenir, en lien avec les manifestations prévues ou avec l'évolution de la délinquance.

Les responsables des services décident des dossiers ayant des aspects transfrontaliers qui seront communiqués à l'autre partie. Des enquêtes communes peuvent être lancées, « *sous réserve des règles de procédure pénale de chacune des parties* ». Il est précisé aussi que les agents ne sont pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police dans le pays voisin.

**La coopération directe est exclue si l'exécution d'une demande d'entraide nécessite le recours à des mesures de contrainte.** Dans ce

cas, la demande doit emprunter la voie de l'entraide judiciaire telle que prévue par la convention d'application.

Le C.C.P.D. apparaît comme une réponse à la stagnation des moyens, tant humains que financiers, que nos pays peuvent affecter à la sécurité. Du fait des contraintes budgétaires, **il n'est plus possible aux unités de se superposer : la complémentarité et la répartition du champ d'action entre les unités nationales, et entre les unités nationales et étrangères, est primordiale.** L'activité du C.C.P.D. doit en outre comporter une dimension d'analyse et de prospection. Il s'agit d'anticiper et non plus seulement de réagir.

## 2) *Les conventions signées en attente de ratification*

Sur la base de la convention-modèle décrite ci-dessus, des conventions de coopération ont été négociées et signées entre la France et certains Etats voisins.

**La convention franco-allemande**, signée le 9 octobre 1997 à Mondorf, prévoit la création de centres communs ; un seul est pour l'instant planifié : il a été ouvert en ce début d'année à Offenbourg en Allemagne, et se trouve actuellement en phase préparatoire. On observera que notre partenaire d'outre-Rhin s'est montré très motivé dans la négociation, souhaitant une signature et une application rapide de la convention ratifiée dès 1998. La France n'a cependant pas encore ratifié ce texte. Un accord administratif a par ailleurs été signé le 12 mars 1997 sur la coopération douanière dans les régions frontalières.

La négociation de la convention franco-allemande a fait ressortir la difficulté de mettre en place des structures et des missions communes alors que les législations nationales ne confient pas les mêmes prérogatives à leur police respective. La négociation n'a pu aboutir qu'au prix de concessions réciproques.

La première partie de la convention, consacrée aux missions et au fonctionnement des futurs C.C.P.D. ne présente pas d'élément novateur : l'accent est porté sur le caractère systématique de l'échange d'informations factuelles, sur la faculté d'échanger des données à caractère personnel pour la recherche des infractions et la réadmission d'étrangers en situation irrégulière. Les C.C.P.D. ne conserveront pas de données personnelles : les policiers allemands interrogeront les fichiers nationaux auxquels ils ont accès et délivreront l'information demandée à leurs collègues français, et réciproquement. Est par ailleurs soulignée la notion d'harmonisation de la surveillance, des recherches, des

interventions. En fait, cette partie reprend et précise l'arrangement de 1995. Elle se situe dans le prolongement des méthodes de travail des policiers au sein des commissariats communs.

La deuxième partie, consacrée à la coopération directe, comporte en revanche des dispositions plus audacieuses que celles qui apparaissent dans la convention-modèle. Ainsi, les agents de liaison français détachés en Allemagne peuvent s'y voir confier des missions de police, ce qui semblait exclu par la convention-modèle. La convention prévoit que la coopération pour les opérations de prévention et de recherche sera intensifiée ; cette intensification passera par le recours à des **groupes mixtes de contrôle, d'observation et de recherche**, à des **plans établis en commun**, à des **programmes communs** de prévention de la criminalité, à des exercices transfrontaliers communs. Il semble que cette partie réponde aux souhaits de la Gendarmerie nationale, en préservant sa faculté de coopérer directement avec les commissariats allemands, comme elle le fait depuis la signature du protocole de Lahr en 1997, sans passer par la structure du C.C.P.D.

**La troisième partie, comportant des dispositions générales, est plus novatrice.** Partant du fait que la police allemande peut effectuer des missions de police judiciaire et coopérer avec l'étranger à cette fin, hors le cadre de l'enquête judiciaire et de la procédure d'entraide judiciaire, le gouvernement allemand a souhaité que la convention permette l'exécution directe immédiate des actes d'investigation et de coopération ouverts aux policiers allemands. Les policiers pourront, à la demande d'un collègue d'outre-Rhin, accomplir une série d'actes limitativement énumérés, comme par exemple entendre un témoin, relever et transmettre des empreintes digitales (vérification de trace matérielle) en vertu d'un pouvoir autonome de police judiciaire<sup>(2)</sup>. La convention s'appliquant « dans le cadre des législations nationales » comme l'indique son article 2, les policiers français ne pourront se prévaloir de certaines possibilités ni répondre à certaines demandes allemandes : ils devront saisir le juge français de la demande d'assistance policière, qui sera traitée comme une demande d'entraide judiciaire, mais la réponse sera adressée aux policiers français qui auront servi de relais.

La différence des législations nationales met ici une limite au développement de la coopération : la partie allemande a souhaité un accord plus approfondi, ouvrant des possibilités de coopération plus

---

<sup>(2)</sup> Lorsque les affaires traitées ne dépassent pas le cadre régional, les policiers pourront répondre directement pour l'identification de propriétaires ou de conducteurs de véhicules, les vérifications de permis de conduire, les recherches d'adresses, l'identification d'abonnés téléphoniques, les recherches d'identité, l'échange de renseignements contenus dans les fichiers de police, la vérification de la présence de traces matérielles, notamment.

larges que celles imaginées à l'origine par la France. Elle a obtenu gain de cause et l'on peut s'en féliciter. Mais les missions « à caractère judiciaire », selon le cadre juridique français, pourront-elles être remplies ? En fait, elles le seront, du côté français, comme auparavant, c'est à dire que les policiers français continueront à travailler en contact étroit avec les Parquets français – dont les prérogatives de police judiciaire ne sont pas touchées – et aussi avec les Parquets allemands.

Une déclaration commune a été annexée à la convention : les Parties s'engagent à élaborer des propositions d'amélioration en cas de difficulté entre les services de police en matière d'entraide judiciaire. Qu'en sera-t-il ? On regrettera une formule obscure, selon laquelle les Parties souhaitent un « *approfondissement des aspects policiers de l'entraide judiciaire dans le respect des législations nationales et de la compétence des autorités judiciaires* ».

Afin d'aller au-delà des limites actuelles de la coopération policière, la Présidence allemande de Schengen a proposé au début de l'année de dresser une liste harmonisée pour tous les pays Schengen des actes susceptibles d'être demandés et exécutés entre policiers sans le contrôle de l'autorité judiciaire, auxquels ils seraient ainsi soustraits. Nous y reviendrons.

Une convention de coopération a également été signée le 3 octobre 1997 avec l'**Italie**, prévoyant la création de deux C.C.P.D. : le premier à Vintimille, en lieu et place de l'actuel commissariat commun, le second à Modane-gare en territoire français. Dans ce dernier site, a été provisoirement installé depuis le 6 octobre 1997 un commissariat commun réunissant les seuls services de police.

L'**Espagne** a ensuite paraphé une convention du même type avec notre pays, lors du sommet anti-terroriste de Salamanque, réuni le 2 décembre 1997. En vertu de cette convention, quatre C.C.P.D. remplaceront les actuels commissariats communs. La convention franco-espagnole n'a pas inclu la coopération douanière.

Ces deux accords sont proches de la convention-cadre et ne comportent pas les dispositions originales de l'accord franco-allemand.

Un accord de coopération policière, judiciaire et douanière a été signé avec la **Suisse** en mars 1998, bien que ce pays ne soit pas signataire de la convention de Schengen : son contenu est proche de celui de la convention d'application (prévoyant même les droits d'observation et de poursuite). Il couronne une coopération qui s'exerce dans un esprit très européen. Un C.C.P.D. franco-suisse devrait donc être créé, dont les

policiers espèrent qu'il améliorera la circulation de l'information entre les différents corps de sécurité dans la région « des trois frontières ». Ils appellent de leurs vœux, pour le moyen terme, une participation allemande à ce centre, ce qui en ferait un centre tripartite.

Enfin, des négociations ont été entamées avec les deux autres pays frontaliers Schengen, la **Belgique** et le **Luxembourg**, mais ont été interrompues lorsque la France a rétabli des contrôles aux frontières nord pour lutter contre le trafic de stupéfiants en provenance des Pays-Bas. Il semble que les pourparlers aient récemment repris avec le Luxembourg, permettant d'espérer une conclusion. Le retard pris est très regrettable pour la sécurité de cette région frontalière confrontée à de nombreux trafics et à l'activité de réseaux d'immigration clandestine. Il est urgent de poursuivre ces négociations afin de donner des bases juridiques actualisées à la coopération des forces de sécurité.

### ***3) Une lacune de la convention de Schengen : l'absence d'obligation de coopérer pour les douaniers***

La coopération douanière d'abord bilatérale, puis multilatérale, existe dans le cadre européen depuis trente ans, basée essentiellement sur des conventions bilatérales particulières, négociées pour répondre à des besoins précis. La Convention de Schengen s'est ajoutée à ces précédentes strates d'accords : elle a apporté quelques clarifications, selon les représentants des douanes que j'ai rencontrés, mais elle n'a pas remédié aux défauts de la coopération douanière résultant de l'accumulation des textes, qui ont parcellisé les tâches de coopération sans vision générale.

Les services douaniers présents dans l'Est de la France constatent que la coopération avec les services correspondants allemands présente des faiblesses du fait d'une organisation du travail et de méthodes d'action très différentes. Les services allemands sont organisés dans le cadre des *Länder*, leurs dispositifs sont plus concentrés, et l'action est portée sur l'enquête (l'analyse des causes profondes de la fraude) plutôt que sur le contrôle sur le terrain. Ainsi, seuls trois groupes mobiles d'intervention de dix agents se déploient sur toute la zone frontalière franco-allemande. En France au contraire, les services obéissent à des instructions nationales appliquées uniformément sur tout le territoire ; ils sont déployés en majorité sur le terrain et comptent très peu d'effectifs d'enquête. Les fonctionnaires des douanes français ont des missions plus larges, intervenant dans de nombreux domaines : immigration, armes et explosifs, matières nucléaires, déchets, réglementation des transports,

stupéfiants, notamment. Ils ont des pouvoirs plus importants dans l'exercice des contrôles douaniers, fiscaux et aussi de sécurité.

Notre administration privilégie la recherche des infractions sur le terrain, en matière douanière comme en matière policière, et les chiffres des saisies de stupéfiants lui donnent raison : si 5 tonnes de stupéfiants ont été saisies en 1997 sur tout le territoire allemand, les douanes françaises en ont saisi 8 tonnes au cours du seul premier semestre 1998. Les résultats sont donc très différents, et il est difficile d'évaluer l'efficacité « en profondeur » des services d'enquête.

**De façon générale, il semble que le lieu d'échanges qu'a constitué le commissariat commun pour les policiers a manqué aux douaniers.** Dans la région frontalière franco-allemande, l'information circule de façon inégale entre les services douaniers des deux pays (dans le domaine du trafic de stupéfiants, par exemple, aucune communication n'est établie entre les services opérationnels) et ce malgré la demande très forte des services allemands d'avoir accès aux fichiers et aux informations françaises sur les réseaux criminels. Dans le domaine des transferts de déchets (importations légales ou illégales), l'échange d'information est satisfaisant. De même, la coopération pour le dédouanement des marchandises ne pose pas de difficultés. La coopération apparaît limitée aussi avec le Luxembourg, où elle ne fonctionne bien que pour le dédouanement des marchandises. Pour le reste, il faut préciser que le Luxembourg ne déploie pas d'agents sur le terrain, en dehors d'une présence à l'aéroport. En l'absence d'une volonté de développer le contrôle sur le terrain, aucune coopération ne peut s'instaurer pour lutter contre les stupéfiants.

La difficulté de progresser dans la coopération douanière montre les limites du pragmatisme : malgré les accords bilatéraux spécifiques, aucune habitude de travail en coordination et en liaison n'a été prise. L'absence d'obligation de coopérer pour les douanes européennes constitue certainement une lacune de la convention d'application. Le chapitre VI consacré à la lutte contre les stupéfiants n'envisage à aucun moment des accords ou des procédures de coopération pour les douanes.

Dans ce contexte, l'ouverture des C.C.P.D. comblera peut-être ce manque et permettra aux douaniers d'être en liaison permanente et de rapprocher enfin leurs moyens.

Cette structure sera-t-elle suffisante pour que l'assistance mutuelle internationale des services douaniers prenne son envol ? La part de celle-ci dans la lutte contre la grande criminalité est insuffisante : il conviendrait d'initier à chaque niveau – régional, national – des

rencontres régulières et des échanges de renseignements, afin de mieux s'attaquer aux grands trafics, comme portant atteinte aux intérêts communautaires.

**4) *Les C.C.P.D. répondent-ils aux attentes de la sécurité en région frontalière ?***

L'on constate que les C.C.P.D. seront généralement installés dans les locaux des commissariats communs, et donc géographiquement sur la frontière. Par exception, les locaux du commissariat commun de Strasbourg n'ont pas été retenus : la partie allemande a proposé des locaux plus spacieux situés en arrière de la frontière, à Offenbourg en Allemagne, pour lesquels elle prend en charge tout l'aménagement et l'équipement. Il est souhaitable que la position de l'actuel commissariat, alliant l'efficacité, car proche du centre urbain qu'est Strasbourg, et la visibilité, soit préservée. En outre, en cas de rétablissement temporaire des contrôles frontaliers des personnes, les services ne disposeront plus de cette infrastructure très utile.

Il semble qu'après avoir envisagé la fermeture de ce commissariat, le ministère de l'intérieur ait décidé de le préserver pendant une période d'observation : le centre d'Offenbourg n'est pas encore opérationnel pour la partie française, qui doit installer un faisceau hertzien pour assurer les liaisons avec les services français.

Le commissariat du Pont-de-l'Europe n'est pas remis en cause par la partie allemande, qui a plutôt tendance à y renforcer ses effectifs : il continuera, du moins pendant la période transitoire, à remplir ses missions de coopération de base. Son rôle dans le domaine de la réadmission sera sans doute maintenu : il est apparu difficile de dissocier la préparation des dossiers (à Offenbourg) de la remise de l'étranger, qui doit avoir lieu à la frontière, et donc au commissariat. Cette mission reste donc inchangée.

La partie allemande accorde une grande importance au fonctionnement du nouveau centre, qui apparaît comme une « vitrine » de la lutte contre l'insécurité, l'effet d'affichage vis à vis de l'opinion publique n'étant pas non plus négligeable.

Les policiers comme les douaniers attendent beaucoup de l'entrée en vigueur des conventions de la deuxième génération. En réalité c'est l'impulsion donnée, plus que les nouvelles prérogatives, qui sera positive. Comme on l'a déjà souligné, le contenu des conventions n'est pas véritablement novateur.

a) *Vers une complémentarité et une coordination renforcées*

Pour certains fonctionnaires de la PAF que j'ai interrogés, ces accords permettront une complémentarité et une coordination meilleures. Pour le contrôle de l'immigration, la coordination des contrôles devrait mieux pallier la suppression des contrôles fixes.

En Alsace, des patrouilles communes pourront effectuer des contrôles d'identité dans une zone frontalière de 50 kilomètres (c'est-à-dire la bande des vingt kilomètres en France à laquelle s'ajoute la bande des trente kilomètres instituée en Allemagne). La coordination avec les 500 fonctionnaires du B.G.S. et des autres corps affectés à la surveillance de la région frontalière permettra un développement des unités « en quinconce » sur l'ensemble de la zone. Des investigations communes seront menées sur les réseaux d'immigration illégale et, selon la police de l'air et des frontières, les procédures d'éloignement pourront être coordonnées.

Ce dernier point me paraît très important, dans la mesure où, d'une part, l'activité consistant à monter les dossiers de réadmission accapare beaucoup les fonctionnaires de la PAF, et que, d'autre part, cette activité souvent ingrate (s'agissant de faire reprendre des immigrés clandestins par les collègues du pays frontalier) semble susciter des frictions entre les services œuvrant aux mêmes missions de part et d'autre de la frontière. Mettre l'accent sur l'éloignement et en préparer les procédures de façon coordonnée pourrait donc constituer une meilleure solution pour surmonter les difficultés.

Quels seront les effectifs des C.C.P.D. ? L'Allemagne, pour laquelle la sécurité représente un enjeu important aux yeux des citoyens, affectera environ 20 fonctionnaires au centre d'Offenbourg, et un nombre équivalent devrait être affecté par la partie française. La composition projetée illustre bien l'idée de placer tous les services de sécurité sous un même toit. Le centre réunira en effet :

- du côté français : des policiers des différents services de la Police nationale (police de l'air et des frontières, sécurité publique, police judiciaire), des gendarmes, des douaniers ;

- du côté allemand : des représentants de la police fédérale des frontières, de la police des deux *Länders* frontaliers, des douaniers.

Le centre devrait fonctionner sans interruption sur 24 heures, toute l'année. De façon générale, les fonctionnaires affectés aux centres

communs resteront placés sous l'autorité de leur service d'origine. Le choix de la direction de la représentation française dans les centres risque de susciter une compétition entre les services. Pour ce qui concerne le centre d'Offenbourg, il a été décidé qu'il sera dirigé par un commandement dual, c'est à dire par le coordinateur allemand et le coordinateur français.

*b) Ne pas déshabiller Pierre pour habiller Paul*

L'installation de la structure moderne et nombreuse d'Offenbourg ne doit pas conduire, à mon sens, à effacer les systèmes de coopération locaux, qui se sont constitués dans des structures plus petites, mais où la relation humaine et professionnelle joue pleinement son rôle : on a déjà cité le Pont-de-l'Europe, mais aussi le commissariat d'Ottmarsheim, situé sur l'autoroute ; ces deux structures ont joué un rôle important dans les jours qui ont précédé certains matches de Coupe du monde en 1998, en permettant de refuser l'admission sur le territoire français de personnes qui s'apprêtaient à perturber la rencontre.

Ce refus d'admission est fondé sur l'article 2, paragraphe 2 de la convention, qui permet de rétablir les contrôles aux frontières intérieures pendant une période limitée « lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale » l'exigent.

De même, l'ouverture des deux C.C.P.D. franco-italiens, à Modane et à Vintimille gare, ne devrait pas avoir pour conséquence la fermeture du B.C.N.J. de Vintimille-autoroute, car ce dernier permet de lutter contre certains trafics (fraude de cigarettes, stupéfiants, contrefaçons) et contre l'immigration clandestine. L'expérience montre que les trafics découverts sur l'axe routier sont différents de ceux qui peuvent avoir lieu sur l'axe ferroviaire.

Il est nécessaire d'insister pour que l'on conserve les structures de coopération situées sur les frontières intérieures, nonobstant la suppression des contrôles car l'ouverture des frontières a souvent eu des conséquences sur la sécurité des zones urbaines ou suburbaines qui la jouxtent. Elle a facilité, par exemple, le trafic de stupéfiants et notamment le trafic de « fourmi », qui consiste à livrer de petites quantités afin de ne risquer que des sanctions légères. C'est le cas à Bâle, par exemple, où la France sert de zone de repli aux trafiquants. C'est le cas dans la grande région urbaine de la frontière franco-belge également. Dans ce contexte, les commissariats communs frontaliers sont des points stratégiques qui permettent d'effectuer des recherches (et des contrôles ponctuellement) dans des conditions plus performantes. Leurs bureaux et leurs terminaux informatiques sont également très utiles aux douaniers, à qui il revient

actuellement de jouer un rôle important dans la lutte contre l'immigration, en surveillant les frontières vertes.

On soulignera que les policiers français peuvent y recevoir l'assistance des policiers étrangers, portant leur uniforme et arme de service, pour des contrôles temporaires : la présence bi-nationale dans ces conditions renforce incontestablement l'autorité des agents.

c) *Franchir le pas vers des unités mixtes ?*

La nécessaire complémentarité des missions, la composition d'équipes communes ont souvent été évoquées au cours des entretiens, mais une notion nouvelle a aussi été abordée : la mixité.

On constate, dans la région frontalière franco-allemande, où la coopération est ancienne, que les policiers seraient prêts à passer à l'étape suivante : constituer avec leurs collègues d'Outre-Rhin des unités binationales pouvant travailler en patrouilles mixtes. Or la convention de Mondorf ne le permet pas ; un nouvel accord serait nécessaire, précisant les types d'unités concernées, leurs missions et les prérogatives de police qu'elles détiendraient.

Il serait important que les agents puissent exercer leurs compétences de police sur le territoire du pays voisin également, en limitant cet exercice à des lieux qu'il convient de préciser, tels que les endroits stratégiques pour le contrôle de l'immigration, par exemple : gares internationales, postes de péage autoroutiers. Les unités mixtes pourraient constituer des patrouilles afin de procéder ensemble aux missions de recherche et d'interpellation, ces principes d'organisation devant rester limités, à mon sens, à certaines missions, telles que le contrôle des flux migratoire frontaliers. Ils ne concerneraient pas les missions de sécurité publique. On observera que l'idée n'est pas entièrement nouvelle, car de tels pouvoirs ont jadis été confiés, par un accord franco-suisse, aux policiers des B.C.N.J. afin de contrôler les personnes dans les gares ferroviaires.

L'interpellation d'un immigrant clandestin, effectuée par une patrouille mixte, serait à même de faciliter le montage du dossier de réadmission. La réunion des preuves serait simplifiée, voire superflue, les agents des deux pays ayant constaté ensemble, sur le procès-verbal, que la personne vient de descendre d'un train en provenance d'Allemagne, par exemple. La double constatation renforcerait aussi le poids d'un dossier de réadmission vers l'Italie, la confiance entre les services sortant renforcée des actes établis en commun.

**Une telle avancée me paraîtrait un signe politique fort, à la fois pour la lutte contre l'insécurité et l'immigration clandestine et pour la construction européenne :** la constitution d'équipes mixtes manifesterait une volonté de coopération européenne approfondie et l'acceptation d'un abandon – limité – de souveraineté, pour donner une plus grande efficacité à la politique de sécurité. Il est vrai que la concession serait moindre pour les Allemands, habitués à des structures moins centralisées. Cette avancée me semblerait s'inscrire, en outre, dans la ligne du nouveau traité d'Amsterdam.

d) *La gendarmerie familiarisée à la coopération directe*

La convention d'application a eu pour conséquence de formaliser la coopération menée par la gendarmerie avec les services de sécurité des pays riverains, coopération très ancienne dans certaines régions frontalières.

Environ mille gendarmes travaillent en permanence aux frontières extérieures françaises. De nombreuses brigades sont par ailleurs affectées dans les régions frontalières intérieures, la gendarmerie possédant une compétence exclusive en matière de sécurité publique sur 95 % des zones frontalières Schengen, c'est à dire les frontières terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Son action, notamment dans le cadre des opérations « coup de poing » menées à l'échelle européenne, est limitée par le fait qu'elle ne dispose pas du droit de fouiller un véhicule en l'absence de flagrant délit : le gendarme ne peut qu'immobiliser le véhicule – pas trop longtemps – jusqu'à l'arrivée d'un douanier.

La gendarmerie a développé des relations opérationnelles de proximité au moyen de centres opérationnels frontaliers, désignés comme points de contact entre les unités. Les personnels y échangent des informations et coopèrent dans le domaine de la police judiciaire comme dans celui de l'ordre public, de la sécurité routière et dans le cadre d'événements divers (grands rassemblement de personnes, grèves de chauffeurs routiers, accidents ou calamités naturelles, risques technologiques).

Les accords instaurant les centres de coopération policière et douanière ont reçu le soutien de la gendarmerie, qui y voit une base juridique pour approfondir la coopération directe qu'elle pratique de façon traditionnelle. Celle-ci est développée actuellement de façon très complète, en envisageant tous ses aspects : échange de stages, immersion

dans les unités des pays voisins, jumelages d'unités, politique linguistique.

e) *Un regret : l'absence de magistrat*

On verra, dans la dernière partie de ce rapport, que la coopération transfrontalière entre policiers et gendarmes associe parfois les magistrats dans des réunions périodiques. Ceci est loin d'être systématique cependant. **Pourtant, la présence d'un magistrat détaché dans la structure du C.C.P.D. aurait permis de coordonner immédiatement l'action policière et l'action judiciaire pour les échanges d'information et l'exécution des demandes d'enquête**, et aurait permis de « huiler » quelque peu les rouages de procédures telles que l'observation et la poursuite transfrontalière en permettant la délivrance rapide des autorisations nécessaires.

Nous avons bien conscience du fait que les effectifs de la magistrature permettraient difficilement de détacher un magistrat dans chaque C.C.P.D.. Peut-être, à défaut, pourrait-on prévoir un magistrat « correspondant » du C.C.P.D. au sein du parquet dans le ressort duquel se trouve le centre.

**D. Les accords de coopération conclus aux frontières intérieures de l'espace Schengen**

Les autres Etats Schengen ont également négocié entre eux des accords dans les années 1993 à 1995, afin de mettre en œuvre la coopération policière prônée par la convention. Une deuxième vague d'accords a été signée en 1996 et 1997, élargissant le domaine de la coopération aux douaniers. Les trois pays du Benelux ont eu une démarche plus rigoureuse, en signant le 4 juin 1996 un mémorandum d'accord instaurant une coopération dans le domaine de la police, de la justice et de l'immigration et prévoyant la création d'une instance de concertation trilatérale.

**E. La réussite du système d'information Schengen**

L'un des outils principaux de la coopération est incontestablement le SIS, créé par le titre IV de la Convention d'application. Je ne décrirai pas cette base à présent bien connue, mais me contenterai de souligner que son fonctionnement illustre bien l'esprit de coopération et de collaboration directe qui a inspiré la convention. Les Etats Parties

transmettent des signalements à la base et ne peuvent choisir les destinataires de ces signalements : toute donnée est à la disposition de l'ensemble des partenaires connectés au système. Dix pays sont à présent reliés au SIS, et les cinq pays nordiques qui viennent d'adhérer ou de s'associer à la coopération Schengen seront raccordés au système en l'an 2000.

### *1) Le SIS démontre son efficacité*

Les données intégrées par les Etats Schengen devraient s'élever à près de 12 millions à la fin de l'année 1999. Les principaux fournisseurs de données sont l'Allemagne, la France et l'Italie. Les Pays-Bas, la Belgique et la Grèce opèrent aussi un chargement assez complet de leurs données. L'Espagne et le Portugal semblent moins volontaristes<sup>(3)</sup>.

Outre sa capacité, l'efficacité du SIS se mesure à sa rapidité de réaction. Le chargement d'une requête ou sa mise à jour dans un pays est transmise au système central. Ce dernier valide la donnée après un contrôle technique et retransmet la mise à jour à tous les systèmes nationaux en moins de cinq minutes. C'est ainsi que le signalement d'un véhicule volé à Paris est présent dans toutes les bases nationales après ce court délai. Un individu auteur d'un crime ou le butin d'un vol à main armée sont instantanément recherchés par toutes les polices des pays Schengen. La rapidité de réponse aux interrogations est également très grande, de moins d'une minute – sauf indisponibilité du système, ce qui est exceptionnel.

Le nombre des utilisateurs du système est très important. En France, par exemple, les points d'accès au système s'élèvent à 15 000 terminaux d'ordinateurs, accessibles à la police, la gendarmerie, la douane, les préfetures, aux services du ministère de l'intérieur et au ministère des affaires étrangères.

L'accès est lié à la mission de l'utilisateur ; ainsi les services fiscaux ne peuvent interroger le SIS, car la convention ne prévoit pas de signalement à des fins de répression fiscale (article 101 de la convention). La consultation du SIS par un fonctionnaire de terrain français ouvre en

---

<sup>(3)</sup> On rappellera que les données sont de deux catégories : les personnes et les objets.

Les données concernant les personnes distinguent : les recherches en vue d'arrestation aux fins d'extradition ; l'interdiction ou l'éloignement du territoire Schengen ; la recherche avec mesure de rétention pour prévenir un danger, la mise en observation ; la recherche d'adresse.

Les objets se décomposent en véhicules, armes à feu, documents d'identité vierges ou délivrés et billets de banque, volés ou obtenus illégalement.

fait une consultation simultanée de fichiers nationaux : le fichier des personnes recherchées et celui des véhicules volés, par exemple.

Le bilan du SIS pour 1998, en ce qui concerne notre pays, est le suivant : plus de 11 000 signalements étrangers (correspondant à des personnes, véhicules ou objets recherchés par les autres pays) ont été découverts en France ; environ 3 000 signalements nationaux ont été découverts à l'étranger.

## *2) Aussi faut-il affecter les moyens adéquats au fonctionnement de sa partie nationale*

Le SIS est un système « en étoile » comportant un système central (C.SIS) et des systèmes nationaux (N.SIS). Le système central coordonne et contrôle la mise à jour en temps réel de toutes les bases de données nationales au moyen des informations que celles-ci lui transmettent. La responsabilité du système central a été confiée à la France, qui gère le fonctionnement de ce support technique installé dans un bâtiment construit à cet effet à Strasbourg.

Les systèmes nationaux collectent au niveau national les signalements susceptibles d'être introduits dans le SIS. En retour, ils diffusent vers les services les signalements et les mises à jour transmis par le système central.

Enfin, chaque pays a institué un bureau SIRENE<sup>(4)</sup> national chargé d'être le point de contact unique et disponible en permanence pour les autres pays partenaires. Ce bureau est un service opérationnel indispensable, une structure humaine, jouant le rôle d'interface avec les administrations des autres pays.

En France, le SIRENE est installé à Nanterre, dans les bureaux du service de coopération technique internationale de police.

Les missions du SIRENE sont multiples : l'échange d'informations avant la création d'un signalement dans le SIS (pour une arrestation, par exemple), l'envoi à toutes les Parties d'un dossier complémentaire au signalement (pour identifier avec précision une personne signalée), des consultations réciproques si un même individu est signalé plusieurs fois dans le SIS. Enfin, le SIRENE adresse des informations complémentaires au service de police étranger qui a appréhendé une personne recherchée,

---

<sup>(4)</sup> Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale.

et qui aura besoin de ces informations pour mettre en œuvre la conduite à tenir.

A cela s'ajoute la charge de nombreuses traductions car tous les messages échangés par les bureaux SIRENE s'effectuent dans la langue d'origine. Lorsqu'un signalement français est découvert à l'étranger, en Grèce par exemple, le message correspondant parvient en grec, est traduit par les opérateurs puis transmis aux autorités qui ont procédé au signalement (policier, magistrat). De même, les dossiers d'accompagnement d'un signalement provenant de l'étranger (appelés formulaires) doivent être traduits pour être soumis au magistrat détaché auprès du service. Tous les signalements au titre de l'article 95 de la convention, c'est à dire les demandes d'arrestation provisoire aux fins d'extradition, sont accompagnés de tels formulaires et appellent donc des traductions.

Le service Schengen de l'Unité centrale de coopération policière internationale, chargé du SIRENE, aura traité plus de 47 000 échanges d'information en 1998. Il aura intégré plus de 496 000 signalements français dans la base nationale (N.SIS) du système. Deux tableaux présentant le bilan détaillé du SIS sont joints en annexe au présent rapport.

Ce service se compose de 20 gendarmes et de 35 policiers. La mission « justice » qui travaille en liaison avec lui compte un magistrat assisté d'un greffe de quatre personnes.

Il conviendrait de renforcer les effectifs de ce service, qui fonctionne à la limite de ses capacités, considérant qu'il doit être disponible 24 heures sur 24. En outre, il serait bienvenu de lui attribuer des locaux plus spacieux, ce qui procurerait un meilleur confort de travail aux opérateurs qui travaillent actuellement dans des conditions très difficiles. On soulignera que l'extension de la coopération Schengen à de nouveaux pays ces dernières années a multiplié par deux le nombre des découvertes de personnes ou d'objets signalés, et donc des dossiers à transmettre et à traduire.

Ce renforcement en personnel et l'amélioration des conditions de fonctionnement sont indispensables et urgents. A défaut, la situation risquerait de s'aggraver avec le raccordement des cinq pays nordiques au système. En outre, le Royaume-Uni et l'Irlande sont très intéressés par le SIS et la perspective de leur participation au système se rapproche.

## **F. L'intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union européenne**

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, comporte un protocole annexé qui intègre l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne. La coopération développée depuis 1990 devient ainsi une coopération renforcée au sens du nouveau traité.

La mise en œuvre du protocole a conduit à affecter, pour chaque article de la convention d'application, une base juridique dans les traités : selon le domaine dont il s'agit – frontières, coopération policière, entraide pénale, Système d'information Schengen, protection des données – cette base juridique se trouve dans la partie communautaire ou dans la partie intergouvernementale des traités.

Ce travail de « ventilation » des dispositions de la convention vers les différents articles des traités a été réalisé au sein d'un groupe de négociation entre octobre 1997 et avril 1999. Le groupe est parvenu à un accord sur la plupart des dispositions, hormis l'affectation du SIS, pour lequel certains Etats membres et la Commission européenne demandent une affectation dans la partie « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » (Titre IV du Traité instituant la Communauté européenne), alors que la France, soutenue par d'autres Etats membres, souhaite l'affectation dans la partie « coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », pour laquelle les décisions continueront d'être régies par la procédure intergouvernementale et donc prises à l'unanimité. Le SIS est effectivement avant tout un outil de coopération policière. Faute d'accord unanime sur ce point important, le Conseil a décidé le 26 avril dernier que le SIS figurera dans le pilier intergouvernemental de l'Union européenne.

L'une des conséquences de l'intégration de la coopération Schengen dans l'Union européenne est que les structures de décision et les structures administratives Schengen sont remplacées par celles de l'Union : le Conseil « Justice-Affaires intérieures » se substitue au Comité exécutif Schengen, et les négociations se dérouleront au sein des groupes de travail de l'Union européenne. L'évolution de ces structures et les nouvelles procédures applicables à la coopération Schengen sont décrites dans un récent rapport de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, auquel l'on pourra se référer<sup>(5)</sup>.

\*

\* \*

---

<sup>(5)</sup> Rapport d'information n°1476, présenté par M. François Loncle le 17 mars 1999.



## II. LE BILAN DES ACCORDS

### A. L'assistance policière et l'échange d'informations entre les services de police

Deux dispositions de la convention d'application traitent de l'échange d'information : les articles 39 et 46. Ils tendent à simplifier les procédures et à créer une obligation morale de coopération. Quel usage a été fait de ces dispositions ?

#### 1) *L'assistance policière prévue par l'article 39 de la convention*

Les statistiques dressées par l'Unité centrale de coopération policière internationale (U.C.C.P.I.) indiquent que 636 requêtes basées sur l'article 39 ont été traitées par la France en 1998. On soulignera que la gendarmerie a traité 500 d'entre elles (le détail de ces statistiques figure en annexe au présent rapport).

L'article 39 concerne en fait à la fois la coopération policière et la coopération judiciaire. Il a pour objectif de favoriser l'assistance mutuelle des services de police, qui consiste surtout en l'échange d'informations ou d'éléments de procédure. Prévoyant que les services de police « *s'accordent l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables* », la convention ne distingue pas les missions de maintien de l'ordre public des missions de police judiciaire. Ces échanges, précise la convention, doivent avoir lieu dans le respect des législations nationales.

Cette confusion des deux missions de l'entraide policière a pour effet que **les dispositions de l'article 39 ne sont nullement considérées comme un progrès par les magistrats français** : elles posent le principe que la transmission des demandes d'entraide a lieu par les autorités centrales et n'admet la transmission directe que dans les cas d'urgence (lorsque la demande ne peut être faite en temps utile par la voie officielle). Elles imposent dans ce dernier cas d'aviser l'organe central chargé de la coopération internationale dans les meilleurs délais.

Or, lorsqu'il s'agit d'une mission de police judiciaire, la procédure pénale française assimile la demande « d'assistance » policière, selon le terme utilisé par la convention, à une demande d'entraide judiciaire. Pourquoi obliger celle-ci à transiter par une administration centrale, alors que l'article 53 de la convention prévoit la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire, et que même la convention d'entraide pénale de 1959 permet la transmission directe en cas d'urgence ?

Aussi cet article 39 est-il considéré comme maladroit et demeure-t-il très peu utilisé par les praticiens français.

Dans la pratique, les demandes d'entraide sont transmises différemment selon qu'il s'agit d'une demande inscrite dans le cadre judiciaire ou d'une demande d'information policière.

Dans le premier cas, les parquets n'utiliseront pas la procédure de l'article 39, qui les obligerait à faire appel à « l'organe central », c'est-à-dire la mission justice du SIRENE-France, chargée de la coopération Schengen et installée dans les locaux du ministère de l'intérieur à Nanterre ; cette mission, qui ne compte que deux magistrats, serait d'ailleurs encombrée à tel point que son fonctionnement serait impossible. En fait, les parquets frontaliers, qui connaissent les parquets étrangers (souvent des régions limitrophes) et ont établi des échanges avec eux, transmettent directement leurs demandes et adressent directement les extraits de procédure pour lesquels ils ont été sollicités. Les parquets situés à l'intérieur du territoire français, moins fréquemment en relation avec l'international, peuvent avoir recours à la mission justice, mais cela se raréfie avec la mise à disposition des magistrats des dictionnaires des juridictions européennes et surtout grâce à l'appui des magistrats de liaison. Dans le cas d'un recours à la procédure de l'article 39 (par les services de police ou de gendarmerie), le magistrat détaché auprès de la structure centrale Schengen transmet la demande à l'autorité compétente de l'Etat Partie et en assure le retour après exécution.

De façon générale donc, il est plus simple pour les magistrats d'établir une classique commission rogatoire internationale sur la base de l'article 53 de la convention et de l'adresser directement, de parquet à parquet, vers le juge étranger compétent, d'autant plus que les commissions circulent très rapidement par fax. Certains magistrats interrogés ont indiqué qu'aucune application de l'article 39 n'a eu lieu, à leur connaissance, dans leur ressort de compétence.

Cette appréciation critique doit être relativisée par le fait que ce bilan porte sur la pratique française. Je doute cependant que la

transmission centralisée de demandes d'assistance puisse réellement être considérée comme une avancée dans les autres pays européens concernés.

Un point positif est cependant relevé par mes interlocuteurs : la convention a introduit un état d'esprit de coopération dans les rouages des échanges policiers traditionnels. Ainsi, les principes incontournables de la coopération policière, à savoir la liberté de fournir l'information à qui l'on veut et la liberté d'agir (donc de s'abstenir) ont été modifiés considérablement par les nouvelles « règles du jeu » instaurées par la convention : l'engagement pris équivaut déjà à accepter de fournir des informations. En outre, le pays requis est obligé d'agir ; à défaut, il devra se justifier. Les relations personnelles entre les policiers ne sont plus la clef des échanges fructueux<sup>(6)</sup>.

Quelle peut être l'évolution de l'article 39 ?

L'Allemagne a récemment émis dans le cadre de la coopération Schengen une proposition aux fins d'accroître le nombre d'actes d'enquête pouvant être demandés et accomplis directement entre policiers. Les représentants allemands donnaient en exemple un accord germano-autrichien qui permet aux policiers d'exécuter des actes sur instruction directe de la police de l'autre Partie, sans contrôle judiciaire. Certains partenaires Schengen se sont montrés favorables à une telle évolution, qui aurait eu pour effet d'accélérer les actes, mais aussi de « court-circuiter » les magistrats.

La France s'y est opposée vigoureusement : accepter cette évolution aurait exigé la modification du code de procédure pénale et aurait sans doute touché aux principes fondamentaux de notre droit. A l'issue d'une négociation assez ardue, la décision finalement adoptée le 28 avril dernier par le comité exécutif Schengen – il s'agissait de sa dernière réunion – dresse une liste des actes que les policiers pourront accomplir à leur initiative, qui clarifiera quelque peu les choses sans entraîner de changement substantiel. Cette liste se limite en fait à des renseignements de police relevant du travail quotidien des policiers.

## 2) *L'échange spontané d'informations instauré par l'article 46*

L'article 46 engage les services de police à informer leurs correspondants étrangers lorsqu'ils ont connaissance de faits qui peuvent

---

<sup>(6)</sup> Je reprends ici l'analyse de M. Vendelin Hreblay, praticien des accords de Schengen, « *Les accords de Schengen* », Bruylant, 1998.

constituer une menace à l'ordre public dans un autre pays, ou lorsqu'une infraction va y être commise.

Cette disposition est en fait peu utilisée par les services de police français. Deux cas sont prévus par l'article 46. Le premier concerne la prévention d'infractions de droit commun : il s'agit, par exemple, pour la police française, qui aurait été informée par dénonciation, de prévenir les services belges qu'un vol à main armée va être commis en Belgique. Cette situation est assez rare. Le deuxième cas est celui de la prévention de menaces à l'ordre et la sécurité publics. L'information spontanée peut être faite pour avertir les services étrangers que des manifestants français se rendent dans ce pays et que la manifestation pourrait donner lieu à des incidents, ou encore, cas plus fréquent, pour avertir d'un déplacement de supporters connus des services de police pour assister à un match dans cet autre pays.

Les statistiques montrent que les services français recourent très rarement à cette procédure, comme d'ailleurs les services des autres pays ; la Belgique, en revanche, transmet davantage d'informations à la France : 22 communications ont été adressées en 1998 à nos services. Ces informations doivent circuler par les services centraux, sauf cas particulièrement urgents ; le point de contact désigné par la France se trouve à la Direction générale de la Police nationale, les demandes relevant essentiellement de la prévention de menaces à l'ordre public.

## **B. La lutte contre l'immigration clandestine**

La situation en matière de migration dans les Etats membres de l'Union européenne a fait l'objet d'une note établie le 13 avril dernier par la Présidence, sur la base des informations collectées par le CIREFI<sup>7</sup>. Le début de cette note est peu optimiste : « *Dans les Etats membres de l'Union européenne, la situation en matière de migration clandestine et de criminalité des filières de passeurs s'est encore aggravée en 1998. Le taux de croissance de ces phénomènes s'élève jusqu'à 20 %, comparé à l'année précédente.(...) Les régions d'origine, qui se trouvent en Europe du Sud-Est, en Asie du Sud-Est et en Afrique, ainsi que les itinéraires choisis et l'organisation des voyages, permettent de conclure que la quasi-totalité des personnes entrées clandestinement ont eu recours à un soutien illégal par des passeurs, dans le sens le plus large du terme. »*

---

<sup>7</sup> Il s'agit du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration, placé auprès du Conseil de l'Union. Un système d'alerte rapide sur l'immigration clandestine et l'activité des réseaux y a récemment été institué afin d'informer les autorités compétentes. Les pays candidats à l'adhésion y participeront.

**Dans ce contexte, de quels moyens disposons-nous pour lutter contre ces phénomènes ?**

La suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures est un acquis bien connu de la Convention de Schengen. Mais il convient de rappeler que la convention a tenté d'organiser corrélativement un contrôle strict du franchissement des frontières extérieures.

**1) *La juxtaposition des textes européens et des textes nationaux***

**• Les contrôles de personnes selon la Convention**

L'article 6 pose le principe d'au moins un contrôle d'identité pour toute personne franchissant la frontière extérieure de l'espace Schengen. Les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi : vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, recherche et prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Etats Schengen. Le contrôle doit aussi porter, comme l'indique l'article 6 paragraphe 2, sur les véhicules et les objets en possession des personnes.

Les obligations qui incombent aux Etats pour la surveillance de leurs frontières extérieures terrestres sont lourdes : outre la surveillance des points de passages autorisés, ils doivent surveiller par unités mobiles les intervalles des frontières extérieures entre les points de passage. Les Etats « *s'engagent à mettre en place des effectifs appropriés et en nombre suffisant* » en vue de l'exercice du contrôle et de la surveillance de ces frontières.

L'objet du présent rapport n'est pas de porter un jugement sur l'efficacité avec laquelle les différents pays ont organisé et réalisent ces contrôles. Nous savons que l'intensification croissante des échanges aux frontières terrestres de l'Union avec les pays d'Europe centrale ne permet pas de contrôler tous les véhicules et donc toutes les personnes franchissant la frontière extérieure. Nous savons aussi qu'il est impossible d'établir un contrôle parfait sur les « frontières vertes » de l'Union ou sur ses frontières maritimes.

Le rapport annuel établi en juin 1998 par le Comité exécutif Schengen pour dresser le bilan de la mise en œuvre de la convention en 1997 observe d'ailleurs, dès l'introduction, que « *Schengen continue à être exposé à une forte pression migratoire et aux conséquences de la criminalité internationale, notamment à ses frontières extérieures. La*

*sécurité de ces frontières reste ainsi le point névralgique du dispositif de compensation et devra continuer à être améliorée ».*

Nous aborderons la question du contrôle aux frontières extérieures du territoire français : pour celui-ci, les frontières extérieures Schengen sont aériennes, maritimes (lien fixe trans-Manche) et terrestres (frontière franco-suisse).

#### • **Le dispositif national de contrôle des personnes**

Le libre franchissement des frontières intérieures, instauré par l'article 2, paragraphe 1, de la convention d'application ne porte pas atteinte à l'exercice de leurs compétences de police par les Etats Parties. Il n'a pas d'incidence sur l'obligation de détenir et de présenter les documents d'identité et de séjour prévus par les législations nationales ; c'est du moins ce qui ressort de l'article 2, paragraphe 3, de la convention.

La France s'est adaptée à la nouvelle situation en modifiant l'article 78-2 du Code de procédure pénale afin d'y ajouter la possibilité de contrôler l'identité d'une personne en dehors de toute opération de police judiciaire. On rappellera que le quatrième alinéa de cet article prévoit que l'identité de toute personne peut également être contrôlée, en vue de vérifier la détention des titres et documents d'identité prévus par la loi, dans une zone de 20 kilomètres en deçà de la frontière terrestre de la France, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international. La liste de ces lieux a été dressée par un arrêté du 23 mars 1995.

La mise en œuvre de ce dispositif législatif a appelé le gouvernement à établir une complémentarité d'action entre la Police nationale et les douanes (circulaire du 6 novembre 1995), puis une coopération entre ces deux corps et la Gendarmerie nationale (circulaire du 7 juin 1996).

La complémentarité recherchée par la première circulaire est à la fois géographique et fonctionnelle : lorsque la police (la PAF) et la douane sont présentes sur le même point de passage, chacune exerce ses prérogatives propres. Dans les lieux de moindre trafic « passagers » surveillés par la douane seule, celle-ci peut exécuter les actes de contrôle des personnes (refus d'admission, délivrance de visas de régularisation, refus de sortie à l'égard des mineurs dépourvus des documents exigibles).

<b>Points de passage autorisés au sens de la Convention de Schengen</b>	<b>PAF</b>	<b>DOUANE</b>
<b>Frontière terrestre</b> points de passage à trafic important  autres points de passage  à l'intérieur du département	contrôle des personnes  intervention en cas de demande de la douane  lutte contre l'immigration irrégulière : intervention en unités mobiles	contrôle de l'application des réglementations  contrôle des personnes  lutte contre l'immigration irrégulière : intervention en unités mobiles
<b>Frontière aérienne</b> 31 aéroports ou aérodromes connaissant un trafic en provenance de pays source d'immigration ou dont l'importance justifie la présence permanente  autres aéroports	contrôle des personnes  -	contrôle des marchandises  contrôle des personnes
<b>Frontière maritime</b> 26 ports de commerce international à trafic important ports à trafic faible	contrôle des personnes -	contrôle des marchandises contrôle des personnes, généralement intermittent et selon les nécessités

La deuxième circulaire engage les deux administrations citées ci-dessus à coopérer avec la Gendarmerie nationale : mettre en place un dispositif permanent de surveillance des zones frontalières (assurer une couverture optimale de la zone à contrôler ») et organiser des opérations ponctuelles à la demande du Préfet, par exemple. Les différents services doivent établir des statistiques, dont la synthèse est effectuée, au niveau départemental, par la Direction départementale de la PAF.

## **2) Les contrôles aux frontières extérieures : des lacunes regrettables**

### **a) La bonne étanchéité des frontières aériennes**

Les services de la police de l'air et des frontières considèrent que les frontières extérieures aériennes sont les plus faciles à contrôler : les dispositions de l'article 6 de la convention y sont appliquées, tous les passagers faisant l'objet d'un contrôle. Les vols provenant de pays à risque migratoire justifient la vérification de tous les documents d'identité

et de voyage ; celle-ci peut avoir lieu dans des délais rapides grâce à la consultation immédiate des différents fichiers auxquels les services sont reliés : système d'information Schengen, fichier national des étrangers pour les étrangers résidant en France, fichier mondial des visas et fichier national transfrontières, tenu par la PAF, qui garde la mémoire des informations contenues sur les cartes d'embarquement et de débarquement.

La sécurité de ces frontières a été renforcée avec l'harmonisation des conditions de délivrance du visa de transit aéroportuaire pour les autorités consulaires de l'ensemble des pays Schengen. Cette harmonisation, qui a exigé de plus longues négociations que celle relative au visa de court séjour, s'est achevée en 1998.

*b) Les gares ouvertes au trafic international très difficiles à contrôler*

Les policiers de la PAF doivent y contrôler l'identité des personnes en vertu de l'article 78-2, alinéa 4 du Code de procédure pénale. L'expérience de la gare de Mulhouse montre les limites de ce contrôle : 400 personnes au plus peuvent y être contrôlées à la sortie d'un train qui peut en transporter 2000. Le contrôle est donc aléatoire, alors que le train, comme le déplacement en car, est l'un des moyens les plus utilisés par l'immigration clandestine. Ces contrôles ne peuvent être considérés que comme partie d'un ensemble de contrôles qui, à Mulhouse, peuvent en fait avoir lieu en tous points de la ville, située dans la zone des 20 kilomètres.

La gare de Lille-Europe constitue à elle seule un problème d'envergure. Les immigrants irréguliers à destination du Royaume-Uni s'y présentent très nombreux pour emprunter les trains « Eurostar » sur la ligne Bruxelles-Lille-Londres.

Le problème le plus aigu réside dans l'impossibilité de contrôler les trains en provenance de Londres dans cette gare, dont l'architecture a d'emblée exclu l'éventualité du contrôle (il s'agit de « quais nationaux non stériles », ce qui signifie que les multiples sorties desservant le quai, long de 800 mètres, empêchent d'effectuer le filtrage opéré de façon classique dans les gares). Il est vrai qu'à l'origine, les contrôles devaient avoir lieu à bord des trains ; or, ils semblent tout à fait défectueux, faute de personnel ou pour d'autres raisons. De ce fait, le contrôle est très aléatoire, ce qui n'empêche pas la police de l'immigration britannique de refouler quotidiennement les clandestins vers la France.

Il faut donc souhaiter que la création d'un bureau de contrôle juxtaposé (B.C.N.J.) à Londres intervienne rapidement.

*c) La surveillance des ports maritimes*

Le contrôle de l'immigration dans les ports est également difficile : une commission de visite Schengen s'est rendue dans les ports qui accueillent un important trafic passagers, et a constaté nombre de problèmes non résolus. Les ports d'Espagne, d'Italie et de Grèce connaissent de grandes difficultés dues à la pression migratoire très forte qui s'y exerce. Les deux premiers pays ont mis en œuvre des moyens importants, qui semblent encore insuffisants.

En France, la pression migratoire s'exerce surtout dans les ports à grand trafic passagers : Marseille et Calais. La PAF y procède à la non-admission des clandestins, et assure leur retour immédiat lorsqu'il est possible. La loi du 6 juillet 1992 a instauré des zones d'attente dans les ports, les aéroports et les gares ferroviaires, qui permettent de retenir le clandestin afin d'obtenir les documents nécessaires à sa reconduite à la frontière. Le délai maximum de douze jours ne suffit guère, dans bien des cas, à mener à bien ces procédures, et il ne reste alors qu'à remettre la personne en liberté en lui enjoignant de quitter le territoire..

Le port de Calais a connu une énorme augmentation du trafic ces dernières années : celui-ci est passé de 10 millions de passagers en 1990 à 33 millions en 1998 (soit 90 000 par jour), dont 13 millions transitent par le tunnel sous la Manche et 18 millions par le port, qui est d'ailleurs alimenté par un trafic assez artificiel lié à la possibilité de faire des achats hors taxes sur les navires effectuant la navette.

Le service du contrôle de l'immigration de Calais se trouve depuis deux à trois ans dans une situation très difficile, issue de plusieurs facteurs. Tout d'abord, on constate un afflux massif de clandestins qui veulent gagner le Royaume-Uni (dans une remorque, par exemple) ; ensuite, le passage de 3 800 camions par jour au port rend le contrôle extrêmement aléatoire : l'exercice des contrôles systématiques à l'entrée en France – contrôle de l'immigration – et à la sortie du territoire - contrôle portant sur les trafics et la criminalité – tels que les prévoit la convention semble bien exclu. Les douanes disposent à Calais d'un système de scanner, le Sycoscan, utilisé depuis quatre ans : il permet de contrôler le chargement de vingt camions à l'heure, ce qui peut produire un certain effet dissuasif.

Aux services présents à Calais incombe par ailleurs l'obligation de reprendre les personnes qui se sont vu opposer la non-

admission à Douvres (et qui sont réexpédiées par le train vers la France à toute heure) ; 8 700 personnes ont ainsi été renvoyées vers la France en 1998 alors que la police a prononcé « seulement » 2 300 non-admissions en France dans le même temps. Enfin, bien que les étrangers aient souvent gagné Calais en transitant par la Belgique ou les Pays-Bas, la charge de l'opération d'éloignement reviendra aux policiers de Calais, la coopération dans ce domaine étant très difficile avec ces deux pays, et il est vrai aussi que la preuve du passage des clandestins par ces pays est parfois difficile à apporter, si tout document a été détruit.

*d) La perméabilité de la frontière verte*

La « frontière verte » franco-suisse comporte 45 passages routiers non gardés, qui ne constituent pas des points de passage autorisés au sens de la convention : on doit être tout à fait conscient du fait que cette région frontalière est totalement perméable aux migrations non contrôlées.

Le gouvernement suisse a présenté des propositions dans le but de négocier un accord qui permettrait sa participation à la coopération Schengen, selon le modèle retenu pour les pays nordiques non membres de l'Union. Cette perspective se heurte pour l'instant à l'opposition de plusieurs Etats Schengen. Le Rapporteur estime au contraire que l'intégration de la Suisse dans certaines coopérations devrait être organisée rapidement. On soulignera qu'un accord bilatéral de réadmission plus complet que celui de 1965 a été signé le 28 octobre 1998 avec ce pays, ce qui constitue un progrès. Il est en cours de ratification.

Les « frontières vertes » extérieures de nos partenaires dans Schengen sont perméables, nos régions frontalières – frontières intérieures – le sont tout autant. Aussi, la lutte contre l'immigration clandestine se joue-t-elle à trois niveaux. Elle se joue en amont, dans les pays d'émigration avec lesquels doit s'instaurer ou se renforcer une coopération internationale, notamment par l'envoi d'officiers de liaison des pays Schengen. Elle doit ensuite comporter la mise en place de dispositifs performants dans la zone des vingt kilomètres. Elle exige enfin un contrôle de la situation en aval sous la forme d'un traitement judiciaire efficace de la situation d'irrégularité, des faux papiers, de l'emploi des clandestins et un fonctionnement satisfaisant de la procédure d'éloignement. Un tel dispositif a pu être combiné à Mulhouse avec la participation des différentes autorités. Il reste que les procédures dont nous disposons ne permettent pas d'atteindre les objectifs poursuivis.

*e) L'entrée hors des points de passage autorisés non sanctionnée*

La libre circulation a été instaurée entre l'Union européenne et certains pays d'Europe centrale liés par des accords d'association – la Pologne, la Hongrie, la République tchèque – ce qui permet aux ressortissants de ces pays de visiter les Etats membres sans visa, avec leur seul passeport. Ces ressortissants ont l'obligation de pénétrer sur le territoire Schengen par les points de passage autorisés fixés par l'Etat d'entrée, aux heures d'ouvertures prévues (article 3 de la convention). Le cachet de l'Etat d'entrée est ainsi porté sur leur passeport, portant la date d'entrée, ce qui ouvre le droit à un séjour de trois mois au maximum.

Les fraudeurs sont nombreux qui entrent sur le territoire Schengen en franchissant la frontière en dehors des points de passage autorisés. Il est alors impossible de déterminer la date d'entrée de la personne : c'est sur cette fraude que repose, par exemple, l'activité des réseaux de prostitution tchèques, très perceptible dans l'Est de la France.

La législation allemande a érigé en délit le franchissement de la frontière extérieure hors des points de passage autorisés : des peines d'emprisonnement ou d'amende très élevée – 3000 DM – peuvent être prononcées. Il paraît souhaitable que notre pays prévoie également un tel délit, élément dissuasif pour lutter contre la violation des règles de la libre circulation. Cette sanction constituerait un moyen de répression approprié pour ces situations, pour lesquelles la voie tant judiciaire qu'administrative de reconduite à la frontière est impossible.

**3) *Un problème majeur : des politiques de l'immigration moins déterminées chez certains Etats membres***

L'Italie a longtemps été critiquée pour le laxisme de sa politique d'immigration. Elle a adopté une réforme de cette politique le 6 mars 1998, se donnant l'objectif de lutter efficacement contre l'immigration clandestine et l'exploitation de celle-ci par les organisations criminelles. La nouvelle loi prévoit le refoulement immédiat des clandestins entrés sur le territoire hors des points de passage autorisés, le renforcement des sanctions pénales et administratives, la création de centres de rétention. Enfin, l'Italie a signé près d'une dizaine d'accords de réadmission et de coopération policière avec les pays d'Europe centrale et des Balkans.

Cette volonté de mieux contrôler la situation doit être approuvée. Le gouvernement a mis en œuvre de très nombreuses expulsions en 1998 (54 000). Mais l'on ne peut encore percevoir tous les résultats de cet

ensemble de mesures, tandis que l'ampleur de la régularisation de personnes en situation irrégulière effectuée par le gouvernement italien doit être soulignée : 250 000 personnes devraient en effet recevoir des titres de séjour en 1999, soit cinq fois plus qu'en 1998, année pour laquelle le quota de régularisation avait été fixé à 58 000 personnes. L'immigration vers l'Italie est en grande majorité d'origine albanaise ; il est difficile de s'élever contre l'accueil de ce flux de population. Toutefois les flux habituels d'immigration ont un caractère économique, et il n'est pas pensable qu'une politique de régularisation aussi généreuse ne contribue pas à encourager les filières de l'immigration.

Le revirement de la politique italienne est certainement la conséquence des pressions exercées par les partenaires Schengen. Par contre, les pressions exercées sur le gouvernement grec n'ont pas encore porté leurs fruits.

Les conditions de prise en charge des demandeurs d'asile par un pays comportent aussi des conséquences : le Royaume-Uni et les Pays-Bas offrent un régime favorable avec des délais de recours assez longs (jusqu'à deux ans au Royaume-Uni) et une prise en charge matérielle du demandeur complète. Ce contexte respectueux des droits de la personne a des conséquences sensibles en termes de flux d'immigration clandestine : ces pays constituent de toute évidence une destination attractive. Ces faits appellent à poursuivre l'harmonisation, dans le cadre européen, des dispositions nationales relatives à l'accueil des demandeurs d'asile.

Le Traité d'Amsterdam transfère dans le droit communautaire la prise de mesures dans le domaine de l'immigration : l'entrée et le séjour, le regroupement familial, la lutte contre l'immigration clandestine, l'éloignement, enfin, les droits des étrangers séjournant dans l'Union.

Les initiatives prises par les instances de l'Union sont encore restreintes. Plusieurs documents de réflexion ont été adoptés par le Conseil « Justice-Affaires intérieures », ouvrant des pistes de réflexion dans différentes directions : action en direction des pays d'origine, réadmission, visa uniforme de l'Union, éloignement. Mais le document le plus structuré est **la proposition de convention relative aux règles d'admission des ressortissants des pays tiers dans les Etats membres**, qui constitue une véritable réforme (dans un sens restrictif) de notre droit de l'entrée et du séjour des étrangers. La négociation ne semble pas avoir réellement commencé sur ce texte, qui dérouté apparemment les administrations des Etats membres par l'ampleur de l'harmonisation qu'il implique, dans un domaine encore fermé à la méthode communautaire et marqué par les choix nationaux.

Pourtant, dans l'attente de cette harmonisation, une réelle coordination des mesures prises par les Etats membres doit s'instaurer.

La perméabilité inévitable des frontières extérieures, la divergence des politiques et l'absence de réponse européenne conduisent à agir plus fermement sur notre territoire. Notre pays doit se donner les moyens de contrôler ses flux migratoires, tant sur le plan juridique que matériel. En outre, la coopération bilatérale la plus approfondie et la plus efficace doit prendre le pas sur les dissensions politiques ou administratives.

#### 4) *La difficulté des contrôles en région frontalière*

- La frontière intérieure avec l'Espagne

Les contrôles réalisés dans les Pyrénées orientales, à partir du commissariat commun du Perthus, semblent donner satisfaction. Le système mis en place allie en fait contrôles fixes et mobiles en alternant des heures de présence des unités de la police de l'air et des frontières sur les passages autoroutiers, puis sur les passages routiers frontaliers non contrôlés, puis en ville. Cette organisation souple et mobile, coordonnée avec l'Espagne (il existe quatre commissariats franco-espagnols), fonctionne 24 heures sur 24 et semble comporter beaucoup d'avantages. Néanmoins, la situation est difficile du fait de la topographie, qui permet aux clandestins d'échapper au contrôle, et du fait du trafic important qui rend évidemment impossible le contrôle de tous les véhicules de transport.

- La frontière intérieure avec l'Allemagne

L'expérience quotidienne des policiers chargés du contrôle de la frontière de l'Est de la France les conduit à douter de la possibilité de contrôler l'immigration aux seules frontières extérieures. Ils estiment que les bouleversements intervenus en Europe de l'Est, en Afrique et au Moyen Orient depuis 1990 ont déséquilibré le système imaginé par la convention. Celle-ci ne doit pas être remise en question : il s'agit plutôt de poursuivre la construction entreprise et de donner aux corps concernés des moyens plus efficaces.

Les flux d'immigration sont différents selon les régions françaises : ainsi, sur la frontière maritime du nord, les immigrants illégaux se dirigent vers le Royaume-Uni. Dans l'Est, il s'agit plutôt de flux croisés à destination de la France comme à destination de l'Allemagne.

La frontière intérieure en région alsacienne était constituée par le Rhin, sur une longueur de 180 km : s'y trouvent dix points de passage routiers et un point de passage ferroviaire auparavant soumis à un contrôle. Ces points constituant des filtres naturels étaient aisés à contrôler : 70 à 80 personnes y étaient interpellées chaque mois.

Il convient de souligner que le contrôle des personnes dans la bande des vingt kilomètres prévu par notre législation est beaucoup plus exigeant. Tout d'abord, il appelle une préparation et une stratégie de la part des agents en ce qui concerne les endroits à contrôler. Ensuite, il demande des véhicules adaptés, des moyens de liaison, du matériel de barrage pour opérer les contrôles, plus de temps et de moyens financiers. Il est clair que les fonctionnaires de la direction départementale du contrôle de l'immigration opèrent moins de contrôles qu'auparavant. Disposant avec le SIS d'un outil plus performant, les policiers appréhendent pourtant moins de personnes recherchées et de personnes en situation irrégulière. Il apparaît, lors des périodes de renforcement des effectifs – ainsi au cours du plan Vigipirate renforcé – que la découverte d'étrangers en situation irrégulière est étroitement liée au nombre de fonctionnaires affectés au contrôle dans la région.

L'exemple du renforcement des effectifs de la police allemande chargée du contrôle des frontières (le B.G.S.) dans la zone frontalière avec la France est révélateur : l'accroissement des effectifs chargés du contrôle de l'immigration et des frontières a permis de d'accroître de manière exponentielle (+ 86,5 % en 1997) les remises d'étrangers en situation irrégulière à la France, au Commissariat commun de Strasbourg. Cette activité croissante de réadmission vers la France n'est pas réciproque : la France opère moins de réadmissions que l'Allemagne.

De façon générale, l'Allemagne affecte 20 000 fonctionnaires de police, selon le chiffre officiel, aux missions de surveillance et de contrôle des frontières et des flux migratoires<sup>8</sup>. Ce chiffre tient compte des effectifs du B.G.S. et de ceux d'autres corps, comme la police de Bavière, par exemple. La frontière extérieure avec la Pologne et la République tchèque surveillée par 6 200 fonctionnaires et 1 000 sont déployés aux frontières intérieures, dont environ 500 fonctionnaires à la frontière avec la France. Les effectifs de la PAF sont moins importants, s'élevant à 7 000 personnes pour la surveillance de l'ensemble des frontières ; 240 fonctionnaires sont affectés à frontière franco-allemande. Mais il est vrai que la gendarmerie et les douanes participent aussi à la surveillance de la zone frontalière.

---

<sup>8</sup> 12 100 sont affectés aux frontières terrestres, 5 100 aux frontières aériennes et 2 800 aux frontières maritimes.

A l'échelon national, les moyens nécessaires à de bonnes conditions de fonctionnement ne semblent pas avoir été alloués. L'efficacité suppose des effectifs suffisants et suffisamment déployés. Or, on constate que la présence des agents de la PAF s'est réduite à quelques points par département : dans le Haut-Rhin, la présence policière est limitée à l'aéroport de Bâle-Mulhouse et au poste autoroutier de Saint-Louis. Les dix autres points de passage autoroutiers sont surveillés avec difficulté et donc par intermittence par les douanes, la PAF ayant abandonné la surveillance de la « frontière verte ».

Dans le cadre bilatéral, si les policiers constatent que la situation est satisfaisante dans le domaine de la communication des informations, ils estiment que tout ou presque reste à faire en revanche dans le domaine de la coopération opérationnelle : des opérations communes devraient être montées en permanence entre la PAF et le B.G.S., ce qui, selon les policiers, présenterait de nombreux avantages, outre celui d'exprimer de façon visible la volonté commune des deux Etats de mieux maîtriser les flux migratoires. Dans ce domaine vient à l'esprit l'hypothèse d'un corps commun de policiers chargés du contrôle de l'immigration en région frontalière.

- La frontière franco-belge

Les flux de circulation à la frontière du Nord de la France restent soumis à des contrôles fixes et permanents sur un certain nombre de postes frontières autoroutiers, en vertu de l'application de la clause de sauvegarde de l'article 2-2 de la convention d'application. Du côté belge, toute présence de policiers ou de gendarmes a été effacée.

L'on ne peut se nourrir d'illusions quant à l'efficacité de ces contrôles, vu l'intensité du trafic – et particulièrement du trafic de poids lourds – sur ces axes autoroutiers ; en outre, la frontière peut être franchie en quelque 250 autres points de passage carrossables non surveillés.

Le contrôle fixe à la frontière a surtout pour conséquence que de nombreuses non-admissions d'immigrants irréguliers sont prononcées : environ 7000 non-admissions ont été prononcées en 1998 par les services du contrôle de l'immigration du département du Nord.

Les fonctionnaires observent que ces contrôles fixes obèrent la capacité de fonctionnement des services, au détriment des contrôles mobiles dont les résultats sont plus probants : ce sont ces contrôles qui permettent le démantèlement des filières d'immigration, très actives entre la France et la Belgique. Ils permettent aussi les interpellations d'étrangers

en situation irrégulière, en augmentation de 30 % en 1998 dans la région Nord - Pas de Calais.

Par ailleurs, la mise en service de l'autoroute A 16 en 1998 a capté une partie importante du trafic, alors que cette autoroute, qui permet de rallier la Hollande à l'Espagne, via la Belgique et la France (près de Dunkerque) ne dispose d'aucune infrastructure de contrôle douanier ou policier. Cet ensemble de faits plaide certainement en faveur d'un renforcement des effectifs au profit du contrôle mobile : malheureusement, la baisse des effectifs en 1998 réduit au contraire les possibilités de déploiement.

En outre, le phénomène de "sédentarisation" des personnels, occupés aux tâches administratives et judiciaires, déjà mentionné au sujet des services alsaciens, intervient également dans la région Nord. Les procédures judiciaires diligentées pour infraction à l'entrée et au séjour des étrangers ont doublé en 1998 sous l'effet d'un fort flux d'immigration clandestine (surtout kosovare et albanaise) à destination du Royaume-Uni.

Les services de contrôle de l'immigration doivent aussi faire face aux impératifs du contrôle de la frontière extérieure au port de Calais et à l'arrivée du lien fixe trans-Manche. Les contrôles de sûreté et les contrôles transfrontaliers effectués au tunnel sous la Manche et au port conduisent souvent à découvrir des clandestins dissimulés dans des remorques. L'interpellation de porteurs de faux documents a également augmenté de 70% en 1998, avec 1 400 faits constatés.

L'activité des services est donc élevée dans cette région ; en outre, nombre de fonctionnaires sont écartés de leur mission à caractère mobile à cause de l'augmentation de l'activité judiciaire (avec l'utilisation systématique des voies de recours) et des missions d'éloignement (escorte jusqu'aux consulats, escorte pour la reconduite à la frontière de l'étranger en situation irrégulière).

La charge de travail s'alourdit en outre avec le fonctionnement des zones d'attente du département, qui retiennent notamment les clandestins maritimes interpellés à Dunkerque, et le fonctionnement de nouveaux centres de rétention administrative, ouvert sans nouvel apport en personnel. Le problème des effectifs est, là encore, réellement posé.

Le Rapporteur estime qu'une réflexion doit être entreprise sur les moyens de mieux maîtriser les flux migratoires dans les zones frontalières, qui sont par ailleurs très concernées par les phénomènes induits par l'immigration : les réseaux établis par les passeurs sont

souvent appuyés sur des réseaux de criminalité, de trafic de stupéfiants et de faux documents en particulier.

Une clarification des rôles respectifs de la PAF et de la gendarmerie serait souhaitable : malgré ses compétences en matière d'immigration, la gendarmerie ne peut, en pratique, contrôler l'immigration : son rôle s'affirme surtout dans le cadre de la sécurité publique et de la lutte contre la délinquance.

La conciliation des aspects juridiques – respecter les conditions de l'article 78-2 alinéa 4 tel qu'interprété par la jurisprudence – et des aspects techniques semble en outre difficile : dans plusieurs régions, les services ne peuvent travailler efficacement et en sécurité, faute de lieux adaptés pour arrêter les véhicules et procéder au contrôle des documents du conducteur et des passagers, faute aussi de structure pour échanger les informations.

#### **5) *La falsification et la contrefaçon des documents de voyage et de séjour***

La police de l'air et des frontières découvre régulièrement de faux visas Schengen. Le transport de clandestins par voie aérienne avec des documents de voyage faux ou falsifiés est d'ailleurs l'une des méthodes de l'immigration irrégulière. Ainsi par exemple, les réseaux de prostitution en provenance d'Afrique noire émettent des documents falsifiés (changement de photo), grâce auxquels leurs titulaires parviennent en France via Zurich, notamment. Il arrive que les visas Schengen soient délivrés sur des documents falsifiés ; il peut aussi se produire des vols de vignettes visas, mais c'est plus rare. Enfin, les documents réunis en vue de constituer le dossier de demande de visa peuvent inclure des faux.

Nous avons mentionné l'assistance précieuse que fournit le système SINDBAD, interrogé dès qu'il y a un doute sur un document, et la généralisation de l'accès à ce logiciel pour tous les services concernés (PAF, douanes, ambassades et consulats) constituerait un atout très important, mais représente aussi un coût élevé. L'efficacité du contrôle repose aussi sur la qualification et l'expérience du personnel qui l'utilise, aussi la police de l'air et des frontières adresse-t-elle ses agents dans certains postes consulaires afin d'y former des interrogateurs. C'est pourquoi il faudrait aussi renforcer la présence des experts des Etats

membres dans les aéroports « à problèmes »<sup>(9)</sup>, plaques tournantes de l'immigration clandestine, en concertation avec les autorités des pays de départ.

Une « sécurisation » accrue du titre de séjour accordé par la France devrait être étudiée afin d'éviter le trafic de ces documents. Ainsi la simple apposition de l'empreinte digitale sur la carte sécurisée (on se souvient que l'empreinte figurait il y a peu sur les cartes d'identité) a démontré son efficacité face à la fraude dans les pays qui utilisent ce système. Les Pays-Bas délivrent des cartes d'identité pour étrangers pourvues d'une puce électronique dans laquelle sont stockées les données personnelles du titulaire, ainsi que les empreintes. Une carte semblable existe pour les demandeurs d'asile, qui comporte aussi des informations quant à l'obligation de se présenter régulièrement, par exemple.

## 6) *Les difficultés de la réadmission*

La réadmission, régie par des accords bilatéraux et par la Convention de Schengen à certains égards, rencontre des difficultés variables.

L'un de nos interlocuteurs soulignait que la France, étant environnée de pays Parties à la convention de Schengen, ne devrait pas avoir à pratiquer la reconduite à la frontière, mais uniquement la réadmission. Or ce n'est pas le cas, car faire accepter la réadmission d'une personne en situation irrégulière par nos partenaires s'avère souvent difficile, voire impossible.

Elle semble fonctionner sans heurts entre la France et **l'Allemagne**. La pratique de la réadmission vers **l'Italie** est source de grandes difficultés : les policiers allèguent une certaine mauvaise volonté du côté des fonctionnaires italiens, qui rejettent un grand nombre de dossiers comportant pourtant les pièces à conviction prouvant le passage de la personne par le territoire italien. La difficulté quotidienne réside aussi dans le fait que la réadmission fonctionne avec ce pays presque « à sens unique », au désavantage de l'Italie.

Les heurts proviennent surtout du caractère restrictif de l'accord bilatéral de réadmission signé en 1990 : une personne ayant franchi

---

<sup>(9)</sup> Selon le CIREFI, les aéroports d'Istanbul, d'Ankara, de Tirana, de Prague et de Moscou se transforment de plus en plus en de telles plaques tournantes, conjuguant les départs de nationaux et les arrivées d'immigrants en provenance d'Asie et d'Afrique, ces derniers poursuivant leur voyage par voie terrestre.

irrégulièrement la frontière depuis plus de vingt-quatre heures, ou s'en étant éloignée de plus de dix kilomètres, ne pouvait être réadmise sans formalités. L'application de cet accord ne peut, dans le contexte qui s'est installé depuis quelques années de migrations aux proportions sans doute décuplées, que susciter des frictions entre les services chargés de ces tâches, et le sentiment, du côté français, d'œuvrer en vain. Le nombre des réadmissions entre la France et l'Italie est relativement faible : 6 700 personnes ont été présentées aux autorités italiennes par la France en 1997, et très peu dans le sens réciproque (289), les flux de l'immigration clandestine allant vers notre pays. On soulignera que le nombre de réadmissions vers l'Italie n'était que de 650 en 1993.

La situation devrait cependant évoluer : la France et l'Italie ont signé le 3 octobre 1997 à Chambéry un nouvel accord de réadmission, récemment ratifié. Cet accord s'inspire d'un accord-type élaboré par le Conseil de l'Union européenne, et mis à la disposition des Etats membres depuis 1994. Il fait disparaître les restrictions évoquées plus haut et facilite le transit pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Pour ce dernier, on citera trois points nouveaux et positifs :

- la possibilité d'escortes mixtes ou assurées par la Partie requérante sur le territoire de la Partie requise, sous le contrôle des services de celle-ci ;

- l'assimilation d'un refus d'embarquement par la personne à éloigner sur le territoire de la Partie requise à un refus d'embarquer sur celui de la partie requérante ;

- la création d'une base juridique permettant la mise en œuvre de suites juridiques en cas d'incidents survenus pendant le transit.

Soulignons enfin un point à caractère pratique, qui n'en est pas moins très important : la liste des éléments pouvant servir de preuve quant à la nationalité des personnes, ou permettre d'établir l'entrée sur le territoire Schengen ou le transit par le territoire de la partie requise, figure en annexe à l'accord. Il s'agit de titres de transport nominatif, de factures d'hôtel, de bordereaux de change, de déclarations de témoins, par exemple. Cette « codification » est utile car elle pourra éviter des désaccords jusqu'à présent fréquents quant à l'admission des moyens de preuve présentés à l'appui de la demande de réadmission.

Cet accord facilitera certainement les procédures, sans que la difficulté de la réadmission ne soit vaincue. On peut espérer la généralisation de ce type d'accord avec nos partenaires Schengen.

La réadmission est difficile sur le plan matériel avec **la Belgique**, tout poste de police ayant disparu sur la frontière : les policiers de la PAF du Nord doivent se rendre à Maubeuge, à Bettignies ou à Bruxelles pour remettre les étrangers en situation irrégulière aux autorités belges (en violation de l'accord de réadmission de 1964 qui prévoit la remise à la frontière). L'autre difficulté rencontrée avec la Belgique est le refus d'admettre les clandestins en transit sur son territoire, en cas de réadmission vers les Pays-Bas. L'impossibilité de transiter par le territoire belge contraint les policiers français à effectuer la réadmission en avion, en quittant Calais ou Lille pour l'aéroport de Roissy à destination des Pays-Bas : on peut imaginer le surcoût de la procédure et le temps perdu, l'escorte étant composée de deux policiers pour chaque personne à réadmettre.

N'y a-t-il pas lieu d'imaginer d'autres solutions dans ce domaine ? Un des interlocuteurs du Rapporteur suggérait que le pays qui appréhende la personne en situation irrégulière procède lui-même à l'éloignement en fonction des accords qu'il a conclus, sans opérer de réadmission. Le Royaume-Uni prône le recours à ce système. Le problème du coût se pose alors, lorsque les flux ne sont pas « croisés », l'éloignement présentant souvent un coût élevé pour le pays qui l'organise. Le problème est aussi que la responsabilité de chaque pays en serait plus diffuse : actuellement le coût de l'éloignement doit en principe incomber aux pays moins actifs quant à la surveillance de leurs frontières.

#### ***7) Améliorer l'éloignement : organiser une réponse en droit interne et relancer la coopération européenne***

Nous avons déjà indiqué que la réadmission des étrangers en situation irrégulière auprès de nos partenaires Schengen était souvent difficile. Mais il convient de souligner que la majeure partie des clandestins ne détiennent ni document d'identité ni de voyage, sachant que cette situation dressera un obstacle presque insurmontable pour les policiers. Une tactique consiste aussi à couper leur trajet en allant par exemple d'Italie à Nice (par Vintimille), puis de Nice à Strasbourg. Dans ce cas, notre administration ne peut démontrer quel a été le trajet de la personne, et ne pourra la faire réadmettre ni auprès de l'Italie, ni auprès de l'Allemagne.

L'article 27, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifié par la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, devait apporter une réponse judiciaire à cette situation, mais les magistrats ne disposent pas en réalité des moyens de l'appliquer.

Les statistiques du département du Haut-Rhin sont éloquentes : parmi les 100 personnes interpellées chaque mois, 60 ont organisé leur anonymat en détruisant leurs documents. L'éloignement ne pourra être obtenu que pour 3 personnes sur 10 en moyenne ; ce qui montre bien que notre droit ne comporte pas de réponse à ce problème. Le taux d'éloignement dans la région Nord - Pas de Calais est meilleur, s'élevant à près de 70% des clandestins pour lesquels un dossier a été établi par les préfetures.

Le délai de rétention administrative a été porté à douze jours : il est clair pour les policiers de la PAF que ce n'est pas une réponse suffisante au regard de la difficulté de lutter contre l'immigration clandestine. En effet, dans le cas où il est impossible d'apporter des preuves quant à la nationalité de la personne et lorsque l'Ambassade qui la représente met de la mauvaise volonté à délivrer les documents nécessaires à la reconduite à la frontière et au transit, l'administration reste sans moyens. Ce qui donne à penser que la réponse judiciaire de l'article 27, alinéa 2, précité, n'est pas suffisante. On rappellera que le délai de rétention est de 40 jours en Espagne et en Italie, et que le clandestin reste en prison de façon illimitée au Royaume-Uni et en Irlande.

Le rôle des consulats étrangers en France est important ; les relations entre eux et les services de police s'améliorent progressivement, mais beaucoup reste à faire : certains consulats se refusent à reconnaître leurs ressortissants, et ne délivrent pas les laissez-passer consulaires nécessaires pour reconduire à la frontière les étrangers démunis de papiers d'identité. C'est le cas des consulats de la Chine, du Zaïre, du Sri Lanka ou de Yougoslavie ; d'autres ne les reconnaissent qu'avec difficulté, comme l'Algérie et le Maroc. L'étranger est alors inéloignable, et reste donc libre (avec une invitation à quitter le territoire). C'est pourquoi le ministère des affaires étrangères doit poursuivre ses efforts afin que les demandes de la PAF reçoivent une meilleure réponse.

#### **8) *Les frontières extérieures dans la perspective de l'élargissement de l'Union***

L'élargissement prévu à moyen terme, qui inclurait l'Estonie, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovénie devra être préparé de façon particulièrement prudente en ce qui concerne la sécurité des futures frontières extérieures de l'Union. L'intégration des futurs membres dans le système Schengen et la reprise de l'acquis constitue *a priori* une vision claire et rassurante. Cependant, les missions d'experts envoyées dans certains pays par la Commission européenne ont permis d'entrevoir l'ampleur des difficultés à résoudre.

Les futurs membres de l'Union sont environnés de pays à fort risque migratoire. La Hongrie comporte une population roumaine et une minorité hongroise vit en Roumanie, ce qui implique une nécessaire osmose des deux régions frontalières et des facilités de circulation, mais a aussi pour conséquence la difficulté de contrôler les migrations dans la région.

Il ne faut pas se cacher qu'une activité mafieuse très importante s'est développée en Ukraine, et qu'elle porte des ramifications vers l'Europe centrale. Il existe des informations selon lesquelles la mafia chinoise essaie de former une tête de pont en Bulgarie pour élargir son réseau criminel et organiser le passage clandestin des Chinois en Europe de l'Ouest. La Hongrie, la République tchèque et la Slovénie ont sur leur territoire des itinéraires d'immigration illégale. La Slovénie se trouve sur la « route des Balkans », qui, via la Serbie, est une voie de passage du trafic de stupéfiants, l'héroïne notamment.

L'implantation mafieuse apparaît assez forte et a tendance à s'organiser : ainsi, le proxénétisme est un véritable fléau en République tchèque, et les réseaux de blanchiment des fonds qui en proviennent servent aussi au trafic de stupéfiants. Les policiers avec lesquels le Rapporteur s'est entretenu ont plusieurs fois évoqué le développement du crime organisé dans les pays d'Europe centrale, comme une évolution qui échappe en grande partie aux analyses des spécialistes. Ils observent que le « milieu » traditionnel allemand ou italien tend à être remplacé par des groupes organisés d'Europe centrale et orientale, ou même du Viêt-nam, dont on perçoit l'activité jusque dans l'Est de la France.

La surveillance des frontières a été transférée de l'armée à la police, qui constitue encore une administration jeune, les cadres anciens ayant été renvoyés. La « culture » des polices et des gardes frontières est très différente de celle des polices d'Europe de l'Ouest ; en outre, il faut avoir conscience que les salaires des policiers sont très bas (un policier hongrois reçoit un salaire équivalent à 800 francs par mois), ce qui les oblige souvent à exercer un, voire deux autres métiers, et ne les place pas à l'abri de la corruption. Dans ce contexte, on ne peut, pour l'instant, espérer une efficacité suffisante de la surveillance de ces frontières pour les voir devenir frontières extérieures de l'Union.

Mis à part le facteur humain, l'intégration dans Schengen suppose l'acquisition de moyens sophistiqués qui n'existent pas pour l'instant ; terminaux informatiques, transmission sécurisée des communications et des données. On soulignera que la France, mais l'Allemagne encore davantage, sont présentes dans la coopération policière avec les futurs adhérents à l'Union.

### C. La lutte contre la criminalité et la délinquance

Force est de constater que les flux migratoires mal maîtrisés ont pour effet d'amplifier les phénomènes de délinquance et particulièrement le trafic de stupéfiants. Des études réalisées au niveau national ou dans le cadre géographique de départements frontaliers ont montré le poids que représente l'immigration clandestine sur la délinquance de voie publique, en matière d'atteinte aux personnes et aux biens, comme de trafic de stupéfiants, et donc sur l'insécurité en milieu urbain. La précarité dans laquelle vivent les clandestins explique évidemment le recours à la délinquance pour subsister.

Les statistiques établies par le Centre technique de la gendarmerie pour 1997 font apparaître que les ressortissants des anciens « Pays de l'Est » sont largement majoritaires dans la commission des infractions sur le territoire national : ils comptent pour 50 % des infractions commises par des étrangers. Ces clandestins vivent en squat, sont rattachés à des organisations qui les prennent en charge et ont souvent reçu une formation particulière (techniques de combat, survie, ouverture de coffres). Viennent ensuite, dans l'ordre d'importance des infractions commises, les ressortissants du Maghreb, ceux des pays frontaliers, enfin ceux des pays asiatiques.

Dans quelle mesure les services français recourent-ils aux procédures instaurées par la convention ?

#### 1) *L'utilisation insuffisante des procédures en vigueur*

Les policiers et magistrats interrogés sur le recours aux droits d'observation et de poursuite instaurés par les articles 40 et 41 de la convention ont généralement regretté qu'il soit insuffisamment fait appel à ces procédures. Ils ont considéré que ces droits ne sont concédés que trop restrictivement à certains égards, et que leur mise en œuvre est trop complexe, alors qu'ils doivent être utilisés le plus souvent dans l'urgence.

Pourtant, les agents d'autres pays tels l'Allemagne, les pays du Benelux, ont bien davantage recours à ces moyens d'enquête. Il est vrai que les modalités de mise en œuvre de ces droits varient d'un Etat à l'autre : des conventions ou des accords bilatéraux ont été négociés pour cette mise en œuvre. Le nombre des **observations transfrontalières** varie ainsi très fortement selon les Etats Parties : en 1997, deux observations seulement ont eu lieu sur le territoire portugais contre 165 sur le territoire belge. Le nombre des **poursuites transfrontalières** opérées en 1997 reste très faible (aucune au Luxembourg et jusqu'à 13 en Belgique),

démontrant le caractère marginal de cette pratique. Seulement 25 observations ont eu lieu sur le territoire français en 1998, et nos agents en ont effectué 35 à l'étranger. Les statistiques de la poursuite sont proches du néant.

En France, nous avons constaté que beaucoup de réticences empêchent de recourir à ces possibilités, alors que des accords bilatéraux avec les pays voisins ont été signés dès 1990 et que les décrets et circulaire d'application ont été publiés en 1995.

La convention d'application devait par principe s'intégrer directement dans les droits internes des Etats Parties dès son entrée en vigueur, le 26 mars 1995. Néanmoins, une circulaire en date du 23 juin 1995 émanant du garde des sceaux, ministre de la justice, précise les conditions et modalités de mise en œuvre des articles 40 et 41, afin de les « *mettre en adéquation avec les dispositions relatives aux enquêtes de police judiciaire du Code de procédure pénale* ». On rappellera qu'il s'agit de droits ouverts aux policiers français sur le territoire des pays frontaliers et aux policiers étrangers sur le territoire français.

Les policiers et les magistrats français « de terrain » considèrent généralement que les conditions du recours à l'observation et à la poursuite transfrontalières sont trop exigeantes et devraient être assouplies. Au contraire, le bureau des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice estime que les procédures sont parfaitement applicables si les autorités judiciaires sont suffisamment formées à les utiliser. Ces conditions seront rappelées afin d'envisager les améliorations souhaitables.

a) *Les conditions relatives à l'infraction commise*

L'article 40 de la Convention autorise le recours à **l'observation transfrontalière** : on précisera qu'il s'agit de filatures, de constatations diverses, de la prise de photographies, de recueillir des déclarations spontanées de témoins, de saisir des pièces remises volontairement. Les agents ne peuvent cependant intercepter des communications ou pénétrer dans les domiciles. Un cas de figure « classique » pourrait être la livraison surveillée de drogue, préparant une interpellation.

Les agents titulaires de ce droit peuvent y recourir :

- En l'absence d'urgence, pour observer une personne présumée avoir commis une infraction pouvant donner lieu à une extradition. Les policiers français sont donc supposés connaître les infractions susceptibles d'extradition en droit allemand, par exemple, et les policiers

allemands doivent connaître les infractions donnant lieu à extradition de la part du gouvernement français. L'article 61 de la convention précise que notre pays s'engage à extraditer l'auteur d'un délit ou crime passible en droit français d'une peine d'au moins deux ans d'emprisonnement et dans le droit du pays requérant d'au moins un an d'emprisonnement ;

L'observation transfrontalière suppose d'obtenir l'autorisation des autorités compétentes. En France, la demande d'entraide judiciaire doit être présentée à la direction centrale de la police judiciaire : il s'agit, en pratique, de la mission « justice » installée auprès du SIRENE-France, à Nanterre. Les magistrats compétents dans le ressort où se déroule l'observation ne sont pas automatiquement informés par la mission « justice » : certains regrettent d'être ainsi « court-circuités », soulignant que lorsque des enquêteurs français sortent de leur ressort, le parquet en est informé. Ils contestent le fait que l'autorisation est donnée au niveau national, alors que selon eux, le parquet local serait mieux à même d'apprécier l'opportunité de l'observation, surtout en l'absence d'urgence. Les magistrats locaux souhaiteraient au moins être informés par le bureau SIRENE-France.

- En cas de particulière urgence :

- l'article 40 permet une observation sans autorisation préalable mais limitée à une liste d'infractions désignées en termes génériques par la convention. La circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la convention, précise le contenu exact de ces infractions par référence aux dispositions de notre droit pénal. Le champ d'application est ici beaucoup plus restreint, ce qui réserve l'observation en cas d'urgence aux crimes et aux délits graves, lesquels ne sont pas, fort heureusement, les infractions les plus fréquentes.

- les policiers doivent informer immédiatement l'autorité compétente (toujours le SIRENE pour la France) dès le franchissement de la frontière ; ils doivent ensuite transmettre « sans délai » une demande d'entraide judiciaire.

De même, les policiers peuvent utiliser le **droit de poursuite** lorsqu'ont été commises certaines infractions et lorsqu'il y a flagrant délit. La convention d'application a ouvert aux Etats une option entre l'une des deux solutions suivantes :

- soit ouvrir largement le droit de poursuite en l'étendant à l'ensemble des infractions pouvant donner lieu à extradition (article 41 paragraphe 4 point b) ;

- soit le restreindre en le réservant à une liste d'infractions : il s'agit de la même liste que celle ouvrant la possibilité de l'observation en urgence et donc de crimes ou de délits à caractère grave. S'y ajoute le délit de fuite à la suite d'un accident ayant entraîné la mort ou des blessures, délit réprimé par l'article 434-10, deuxième alinéa du code pénal. La France a opté pour ce choix, qui restreint la pratique de la poursuite vis-à-vis de nos partenaires.

Les magistrats qui possèdent l'expérience des conditions du travail frontalier considèrent qu'il était peu judicieux d'ouvrir cette option : outre qu'elle permet « le moins-disant », elle s'avère compliquée pour qui veut mettre en œuvre cette procédure. Les policiers étrangers doivent en effet connaître impeccablement le droit français : il ne suffit pas de connaître la liste des infractions, une connaissance des éléments constitutifs de l'infraction est aussi nécessaire. Il faut connaître, par exemple, ce que recouvre les notions de « vol aggravé » ou de « recel aggravé », qui n'existent pas toujours chez nos partenaires.

Le système est rendu plus complexe par le fait que les policiers ont des droits différents de part et d'autre de la frontière. Ainsi, le droit allemand permet la poursuite pour un vol à la roulotte ou une grivèlerie d'essence ; cette dernière infraction a donné lieu à une poursuite vers la France qui s'est terminée par un accident de voiture. Cet exemple nous a été plusieurs fois cité car le parquet territorialement compétent a vivement réagi contre cette poursuite, illégale en France, puisque les conditions relatives à l'infraction n'ont pas été respectées, en l'occurrence, par les policiers allemands. L'affaire, déjà ancienne, considérée à juste titre comme une « bavure », sert encore aujourd'hui de contre exemple, décourageant les services de franchir la frontière. Elle illustre en tout cas les défauts du système.

La Gendarmerie a rédigé des codes de bonne conduite pour aider les gendarmes à recourir à ces procédures sur le terrain. Sont-elles pour autant davantage utilisées ?

L'on pourrait suggérer que les prérogatives accordées aux policiers par la convention soient les mêmes : à cette fin, il faudrait supprimer l'option de l'article 41, dresser une liste harmonisée des infractions justifiant la poursuite, et simplifier les notions retenues afin qu'elles soient reconnues d'emblée par les policiers de l'espace Schengen. La poursuite transfrontalière doit être réservée aux crimes et délits graves, car dans les autres cas, ce sont les autres procédures de coopération qui doivent être privilégiées.

*b) Seules les infractions non encore jugées sont concernées*

Certains magistrats ont regretté cette restriction. Il peut se produire en effet qu'une personne ayant été condamnée soit en fuite et soit soupçonnée d'avoir trouvé refuge sur le territoire de l'Etat voisin. Les policiers souhaitant observer cette personne avant de demander son interpellation se verront opposer un refus.

Il semble que ce cas de figure ne soit pas rare ; bien au contraire, il constitue une donnée de la délinquance au quotidien ; aussi serait-il souhaitable de supprimer cette restriction.

*c) La limitation dans le temps et dans l'espace*

L'autorisation de réaliser une observation transfrontalière peut être assortie de conditions, indique l'article 40 de la convention. Cela peut être la limitation du ressort territorial (ressort de la cour d'appel située en région frontalière par exemple) ou l'obligation pour les agents étrangers d'être accompagnés par des policiers français. L'observation n'est en principe pas limitée dans la durée, toutefois l'observation en urgence devra être interrompue cinq heures après le franchissement de la frontière si l'autorisation demandée n'a pas été obtenue.

La convention permet de poser des conditions supplémentaires à la poursuite transfrontalière et la France a choisi de limiter l'étendue de la poursuite tant dans le temps que dans l'espace.

Bien qu'aucune limite ne soit inscrite dans la convention, la circulaire précitée indique que le Procureur de la République, informé de la poursuite, devra « veiller à ce qu'elle ne dépasse pas, pour d'évidentes raisons de sécurité, un délai raisonnable qui ne devrait normalement pas excéder quelques heures, sauf circonstances exceptionnelles ». Il ne semble pas que ce délai entrave la poursuite : quelques heures suffisent en principe pour que les autorités localement compétentes rejoignent le lieu de la poursuite.

En revanche, la disposition de la circulaire limitant le droit de poursuite des agents luxembourgeois et espagnols à dix kilomètres au-delà de la frontière commune, ne trouve pas de fondement dans la convention. De surcroît, la France reconnaît aux agents belges et allemands un droit de poursuite sans limitation sur son territoire.

d) *La France refuse le droit d'interpellation aux agents étrangers*

L'article 41, paragraphe 2, de la convention autorise les agents étrangers à interpellier la personne poursuivie, si les autorités locales ne peuvent intervenir assez rapidement. La France a exclu cette possibilité dans des déclarations jointes à la convention, ce qui a pour conséquence de décourager encore plus les enquêteurs de poursuivre les suspects sur notre territoire.

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

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

Il nous semble que le droit d'interpellation, tel qu'il est prévu par la convention, « *si aucune demande d'interrompre la poursuite n'est formulée et que les autorités localement compétentes ne peuvent intervenir assez rapidement* » devrait être admis par notre droit interne. On rappellera que ce sont les autorités locales qui établissent ensuite l'identité du suspect et procèdent à son arrestation.

Notre pays ne remplit pas intégralement ses engagements au titre de la convention en interdisant l'interpellation par les agents poursuivants.

e) *Comment donner plus de réalité à ces droits symboliques ?*

On constate que le recours à ces droits est soumis à beaucoup de conditions et implique aussi pour les policiers une connaissance parfaite du droit étranger. Les incidents relatés au Rapporteurs ont été les

suivants : le recours à la procédure d'urgence est apparu injustifié au Procureur général chargé du contrôle de l'opération ; l'information nécessaire n'a pas été adressée à l'autorité centrale ; l'opération effectuée n'a pas été suivie de l'envoi du compte rendu obligatoire.

Ces problèmes paraissent mineurs, et fort peu de problèmes graves ont été cités, mis à part l'incident déjà mentionné. Pourtant, les policiers étrangers renoncent souvent à utiliser les droits dont ils disposent, craignant que les conditions n'en soient pas jugées respectées par le Procureur de la République qui exercera son contrôle sur l'opération. Les parquets ont une interprétation très différente de la légalité de la poursuite, semble-t-il, ce qui place les policiers dans l'incertitude. Seules cinq poursuites ont eu lieu en Alsace en 1998, par exemple. La crainte de voir frappée de nullité la procédure qui conduit éventuellement à une arrestation incite à la prudence, mais peut-être aussi à l'abstention. Il est également regrettable que les magistrats eux-mêmes, à qui il appartient aussi d'initier ces procédures, ne demandent pas plus fréquemment aux services de police de procéder à des observations. Le cas extrême étant celui d'un magistrat de parquet frontalier qui refuse de voir un policier allemand sur le territoire français.

Nous avons vu cependant qu'il était possible de simplifier quelque peu les conditions d'exercice de ces droits sans que l'encadrement juridique protecteur des libertés publiques n'en soit atteint. Il conviendrait d'envisager les mesures suivantes :

- **dresser une liste harmonisée des infractions autorisant la poursuite** : la liste prévue par la circulaire de 1995 pourrait constituer une base, en préférant des notions plus simples de vol avec violence et de vol avec effraction, en y ajoutant la séquestration, non actuellement prévue par la convention ;

- **alléger les restrictions qui touchent l'observation**. Il est certain que celle-ci, hors le cas d'urgence, peut être remplacée par une demande de coopération fondée sur l'article 39 de la convention. Le cadre juridique devrait malgré tout être adapté, afin d'éviter quelques lacunes regrettables : il s'agirait de modifier la rédaction de façon à ce que les observations relatives à des infractions déjà jugées ne soient pas exclues, que l'observation puisse concerner non seulement le suspect mais d'autres personnes, telles que la victime d'une extorsion de fonds qui se déplace à la demande de l'auteur du délit.

## 2) *Les « projets pilotes » transfrontaliers*

A partir de 1996, les Etats Schengen ont décidé d'organiser en commun des observations de surveillance des itinéraires du trafic de véhicules volés, du trafic de stupéfiants et enfin de l'immigration clandestine et des organisations de passeurs. De telles opérations, baptisées *High Impact Opérations* (HIO), ont été conduites en 1997 et 1998, associant les services de sécurité nationaux et même Europol.

### a) *Le trafic de stupéfiants*

Le trafic de stupéfiants constitue l'une des plus importantes sources de profits illicites. La France, de par sa situation géographique, constitue un maillon dans les filières de production, d'importation et de distribution dans des circuits internationaux souvent complexes. Ce trafic est l'activité de filières structurées aux moyens humains, matériels et financiers importants, comme le montre le volume des saisies de stupéfiants réalisées. Les principales prises sont effectuées aux frontières terrestres (47 %), puis dans les aéroports (33 %) et enfin dans les ports, à Marseille surtout (20 %). Les principales nationalités impliquées dans le trafic sont, après les Français, les Marocains, les Algériens, les Turcs puis les Britanniques et les Italiens.

La première opération coordonnée dans ce domaine est intervenue en 1996, associant la Belgique, les Pays-Bas et la France. D'autres lui ont succédé, baptisées SNOW et associant l'ensemble des pays Schengen. Certaines ont été dirigées contre le gros trafic de stupéfiants, d'autres contre le tourisme de la drogue. Pour ce dernier, l'opération peut comprendre, par exemple, le ciblage de personnes aux Pays-Bas, le contrôle par les services français à la frontière nord, dans le train Thalys ou à l'arrivée en Gare du Nord.

### b) *Le trafic de véhicules volés*

Le premier projet dans ce domaine s'est déroulé au printemps 1997, avec plusieurs opérations « coup de poing » dans les ports maritimes, sur les frontières terrestres de l'Est de l'espace Schengen et sur les grands axes de circulation intérieurs. Il s'agissait surtout de véhicules de luxe exportés hors des pays Schengen ; les résultats ont été modestes en ce qui concerne le nombre des véhicules retrouvés.

On notera que le Royaume-Uni dispose d'un système, déjà opérationnel, de lecture automatique des plaques d'immatriculation des véhicules, relié à une base informatique contenant les numéros des véhicules volés.

c) *Les itinéraires d'immigration clandestine*

Afin de préparer l'opération d'octobre 1998, les trois itinéraires principaux d'immigration clandestine et de filières de passeurs à destination des Etats Schengen ont été déterminés en commun. Une opération « coup de poing » y a été menée sur une durée de trois jours consécutifs. En France ont été impliqués des effectifs nombreux de la PAF, de la gendarmerie ainsi que des douanes, qui ont contrôlé 152 000 personnes. Les résultats immédiats ont consisté en l'interpellation de 381 immigrants clandestins sur le territoire, ce qui permet d'évaluer l'immigration clandestine, par extrapolation sur la durée d'une année, à 30 000 personnes par an.

L'opération a mis en évidence que la France est non plus seulement un pays de destination cette immigration, mais un pays de rebond, de passage. Le moyen de déplacement le plus fréquent est le voyage dans des camions, grâce à la complicité du chauffeur. On soulignera que la première nationalité représentée parmi les clandestins était à cette époque yougoslave, et plus précisément kosovare. (Les résultats globaux de l'opération figurent en annexe au présent rapport.)

Les conclusions tirées de l'expérience du côté français ont montré que le travail en commun a été limité, chaque administration fonctionnant selon ses voies habituelles sous les ordres de son centre opérationnel.

La présidence allemande de Schengen a conclu que l'objectif principal, qui était d'améliorer la coopération entre les services nationaux compétents, a été atteint. Les résultats en termes de saisies et d'arrestations ont été moins probants. La présidence a estimé qu'il fallait s'orienter à l'avenir vers des opérations à l'échelle régionale et non plus à l'échelle de l'espace Schengen, avec des objectifs plus limités et mieux ciblés. Les opérations devront être conduites de façon plus souple en ce qui concerne les lieux contrôlés. Il semble en effet que les Pays-Bas ayant permis à la presse de divulguer des informations au sujet de l'opération (l'ayant même médiatisée, selon un de mes interlocuteurs), les contrôles se sont avérés beaucoup moins fructueux par la suite. Souplesse, mobilité et discrétion seront donc indispensables à l'avenir.

La conclusion de la présidence était cependant qu'on ne devait pas s'attendre à ce que ces opérations portent des effets préventifs tangibles. L'appréciation que l'on portera est mitigée : d'un côté, dynamique multilatérale, coordination entre les services et familiarisation entre les services des différents pays ; de l'autre, mobilisation d'effectifs importants détournés de leurs missions normales, efficacité limitée au regard des attentes basées sur les études portant sur les réseaux de

criminalité, et, toujours ce peu de confiance des services opérationnels dans la réponse judiciaire aux saisies et aux arrestations.

L'expérience a toutefois été jugée suffisamment concluante pour être poursuivie et de nouvelles opérations seront organisées dans les prochains mois.

### 3) *Une coopération « au quotidien » variable selon les régions*

La coopération des unités dans **la zone frontalière franco-allemande** est satisfaisante, comme on le déduit des développements qui précèdent. La coopération douanière associe aussi le Royaume-Uni pour des réunions trimestrielles tripartites.

La coopération dans **la région frontalière franco-belge** est épineuse : ce pays n'approuve guère le maintien, par la France, du contrôle à la frontière en vertu de la clause de sauvegarde de l'article 2, paragraphe 2, de la convention, afin de lutter contre le trafic de drogue en provenance des Pays-Bas.

Un projet, déjà ancien, de commissariats communs à la frontière franco-belge a encore été évoqué fin 1998 par les autorités des deux pays, mais les préparatifs n'ont pas commencé ...

Nous avons déjà souligné les différences d'analyse entre notre pays et la Belgique en ce qui concerne l'organisation des contrôles de sécurité dans la région frontalière. Le gouvernement belge déduit de la convention que les services de police et de douane doivent quitter totalement la frontière : la démolition partielle du site du B.C.N.J. de Camphin-Lamain (près de Lille), effectuée de manière unilatérale et sans concertation préalable, illustre cette position. D'autres sites, dont certains affectés à la douane française, ont été détruits ou vendus. La surveillance et le contrôle des flux en provenance de Belgique par la police et la douane en sont rendus plus difficiles.

Le Luxembourg n'a pas remis en cause, pour l'instant, l'observatoire de Dudelange Zaufftgen, mais les services français craignent une telle évolution.

La coopération au quotidien entre les services de douanes belges et français est très difficile, s'améliorant seulement à l'occasion des opérations « coup de poing » organisées d'abord semestriellement, puis trimestriellement. L'incompréhension réciproque s'explique par le fait

que les missions des douanes belges ont été beaucoup restreintes à la suite d'une réorganisation récente ; et il semble que la perception des droits indirects sur la consommation d'alcool, par exemple, constitue davantage une priorité pour les services que le contrôle de l'immigration ou la surveillance de l'application des réglementations. Le contrôle douanier dans les ports belges est défectueux, aussi il est certain que les transporteurs impliqués dans des trafics pénètrent sur le territoire européen par les ports belges, pour gagner facilement et sans contrôle la France par l'autoroute A 16, dont il sera question plus loin. La Belgique est essentiellement un pays de transit ; capter ce transit est une donnée économique importante et la recherche des fraudes n'apparaît pas une priorité.

L'énorme trafic de marchandises arrivant dans les ports des Pays-Bas (200 millions de tonnes de marchandises sont débarquées à Rotterdam chaque année) rend aussi le contrôle très difficile, or les trafics sont importants : drogue, mais aussi contrefaçon. Les douaniers néerlandais ne veulent pas exercer leur activité de façon « anti-économique », les recettes de douane intervenant pour une part importante du budget de l'Etat ; il importe donc de ne pas nuire à la rapidité et à la « fluidité » du trafic. L'Allemagne et la France souhaitent détacher des fonctionnaires de liaison dans ces ports, mais les autorités des Pays-Bas s'y opposent, s'il s'agit d'une visite supérieure à quelques jours.

Les résultats de la surveillance du trafic de stupéfiants sur la frontière franco-belge ont chuté en 1998, du fait de la suspension d'une opération en coopération entre les Pays-Bas et le poste frontalier autoroutier de Reckem. L'insuffisance des moyens juridiques de sanction et l'absence du droit de fouille pour les policiers rendaient les contrôles peu opérants et de ce fait décourageants pour les fonctionnaires qui en étaient chargés.

Des opérations communes à la France, à la Belgique et aux Pays-Bas ont été organisées contre le trafic de drogue à partir de 1996, dites opérations de Hazeldonck. Il est très regrettable que certaines opérations communes associant les policiers français et néerlandais aient dû être suspendues à la demande du ministère de la justice français : elles visaient à arrêter en flagrant délit les trafiquants de drogue circulant en voiture sur l'autoroute néerlandaise et proposant leur marchandise aux automobilistes français au moyen d'appels de phares. Ces opérations très efficaces, (dans lesquelles l'arrestation était effectuée par les policiers néerlandais) ont donc été stoppées en raison d'une absence de base juridique suffisante pour l'action des policiers français. **Il serait donc utile de prévoir les bases juridiques nécessaires à la coopération policière nouvelle et**

**imaginative qu'appellent les méthodes actuelles de la criminalité et de la délinquance.**

**Ces opérations ont démontré leur efficacité mais elles ont aussi mis au jour de grandes difficultés à coopérer** : approches et priorités différentes entre les polices des trois pays, dissensions internes à la police néerlandaise, et même parfois dissensions entre douaniers et policiers français. Les premiers, privilégiant une approche financière, préfèrent la transaction et le paiement d'une amende, les seconds considèrent qu'il y a lieu de sanctionner pénalement le trafic. La complémentarité apparaît insuffisante entre policiers et douaniers : les premiers sont tributaires des seconds pour la fouille des véhicules ; cette dépendance juridique est mal vécue par les policiers, qui jugent leur rôle trop limité (la police doit se contenter de contrôler les documents de voyage) et souhaiteraient détenir le droit de fouiller les véhicules dans la bande des 20 kilomètres afin de jouer un rôle plus efficace contre l'immigration clandestine et contre les trafics.

La coopération dans **la région frontalière italienne** a connu des difficultés après l'entrée effective de l'Italie dans l'espace Schengen, le 31 mars 1998. L'intervention des douaniers français à l'observatoire de Vintimille – avec une certaine efficacité dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine – a suscité des contestations de la part de la police italienne. Une certaine dégradation de la coopération a eu lieu à l'automne 1998. Il faut souhaiter que l'entrée en vigueur prochaine de la convention de coopération policière et douanière signée en 1997 et la création des C.C.P.D. vont restaurer l'esprit de coopération nécessaire pour une surveillance efficace de cette région frontalière.

#### **4) *Conserver les observatoires douaniers***

La libre circulation des marchandises instaurée au 1<sup>er</sup> janvier 1993 a admis des exceptions qui permettent de lutter contre les trafics illicites ; c'est pourquoi les douanes doivent maintenir sur les frontières intérieures une capacité opérationnelle d'intervention pour rechercher les trafics illicites de marchandises telles qu'armes, munitions, explosifs, stupéfiants, par exemple. La douane contribue aussi, indirectement, à la lutte contre l'immigration.

Les douanes travaillent en réseau d'unités mobiles, combiné avec des structures fixes : les 35 observatoires douaniers (dont 19 fonctionnent sous le régime des bureaux à contrôle nationaux juxtaposés). Ces structures s'avèrent particulièrement utiles lors des situations de crise telles que déclenchement du plan Vigipirate, crise de la « vache folle » et

aussi dans le cadre du maintien des contrôles aux frontières intérieures sur la base de la clause de sauvegarde de l'article 2.2 de la convention d'application.

Mais, si la France a maintenu ces observatoires, qui continuent de jouer un rôle dans le travail quotidien de contrôle en zone frontalière, il n'en est pas de même de la Belgique, qui a abandonné à partir de 1993 les observatoires situés sur son territoire et a cessé de les entretenir, rendant difficile la présence de douaniers français dans ces structures transfrontalières<sup>(10)</sup>.

D'une part, une décision du Comité exécutif Schengen de 1994 prévoit l'élimination des obstacles physiques à la circulation aux frontières intérieures : démantèlement des aubettes de contrôle, suppression des limitations de vitesse, par exemple. D'autre part, la surveillance douanière doit être maintenue pour lutter contre les trafics ; les dispositifs de ralentissement comme les observatoires sont nécessaires aux douaniers pour cibler les véhicules et orienter les contrôles effectués à l'intérieur du territoire. Il est aisé de constater, sur l'axe autoroutier franchissant la frontière franco-belge, l'intensité du trafic et sa vitesse, et l'on ne peut que partager le souci des services de douanes, et d'ailleurs aussi de la PAF, de pouvoir accomplir leur tâche dans de bonnes conditions d'efficacité et de sécurité.

#### **5) *Faciliter le travail de contrôle sur les grands axes routiers***

Nous avons évoqué les mesures tendant à supprimer, aux points de franchissement des frontières intérieures, les infrastructures permettant d'arrêter et de contrôler les véhicules. Le gouvernement français a jusqu'à présent maintenu ces installations qui permettent aux douaniers d'agir, notamment en contrôlant le chargement d'un véhicule, ou en le « ciblant », afin de le contrôler plus loin à l'intérieur du territoire.

Beaucoup de contrôles s'effectuent en effet à l'intérieur du territoire : ainsi, dans la région Nord - Pas de Calais, où les flux de trafic proviennent tant de Belgique que du port de Calais et du lien fixe trans-Manche. Or les nouvelles infrastructures autoroutières, en particulier l'autoroute A 16 qui absorbe ce trafic, ne comportent aucune aire permettant aux douanes d'arrêter et de contrôler les véhicules. Il semble que, malgré les demandes réitérées des douanes, la construction d'une aire

---

<sup>(10)</sup> Cette présence se base sur les dispositions des conventions B.C.N.J. conclues dans les années 1960 et qui n'ont pas été dénoncées.

n'a pas été décidée, ce qui est regrettable. L'autoroute A 16 qui dessert Dunkerque est un axe très fréquenté, dépourvu de toute installation permettant, en cas de besoin, de ralentir et de canaliser la circulation, puis d'intercepter les véhicules. Le seul moyen restant est le recours à des motocyclistes ou à des véhicules, ce qui impose des manœuvres plus difficiles et plus dangereuses.

Les services de douane craignent que cette absence de contrôle sur l'A 16 ne détourne à son profit le trafic en provenance des ports belges et néerlandais. Les contrôles, actuellement concentrés à Calais, seront alors « contournés » et perdront toute efficacité.

Le dispositif de crise actuellement mis en place par le Gouvernement pour interdire l'importation de produits alimentaires provenant de volailles contaminées par la dioxine montre clairement à quel point les moyens de contrôle des services de douane doivent être préservés. L'interdiction totale des importations oblige les services à organiser des contrôles massifs dans le département du Nord, contrôles à la fois documentaires et physiques, consistant à vérifier le contenu du camion. Chaque situation de crise imposant de protéger le territoire national fait apparaître d'une façon plus aiguë les difficultés déjà présentes en temps normal.

### III. LES RETARDS DE LA COOPERATION JUDICIAIRE

La coopération entre magistrats, même si elle a bénéficié de l'impulsion donnée par la convention de Schengen, a pris un grand retard par rapport à la coopération policière dont nous avons décrit les différents aspects. L'absence d'un véritable espace judiciaire européen est dénoncée de plus en plus souvent par les magistrats chargés de lutter contre les agissements de la criminalité organisée et le blanchiment de l'argent issu de ses trafics. Ces magistrats constatent quotidiennement à quel point les besoins de la justice européenne restent insatisfaits, et combien sont nombreux les obstacles à son édification. Il est regrettable que les autorités politiques des pays de l'Union restent encore si prudentes ou timorées pour répondre aux besoins de la justice : la lenteur des négociations entre les Quinze pour l'adoption d'une convention d'entraide répressive (en discussion depuis cinq ans) témoigne bien du manque d'ardeur à la tâche, alors que les magistrats attendent avec impatience les nouveaux moyens – il ne s'agit généralement que d'une adaptation des techniques juridiques aux moyens de communication actuels – que leur conférera cette convention. On rappellera que l'entraide pénale européenne actuelle se fonde essentiellement sur une convention de 1959 !

Nous avons mentionné les retards et lacunes de la coopération judiciaire pénale, mais on retrouve une situation semblable en matière civile (où il importe de régler, par exemple, les affaires de divorce entre personnes de différentes nationalités de l'Union). Dans ce dernier domaine, l'on a assisté à quelques avancées avec la signature, le 28 mai 1998, de la convention dite de « Bruxelles II » qui définit les critères relatifs à la détermination de la juridiction dans les conflits matrimoniaux transfrontières<sup>(11)</sup>. On soulignera là encore que la signature de cette convention a exigé sept années de négociations, et que son entrée en vigueur est encore « dans les limbes », dans l'attente des ratifications par les Quinze Etats membres. Toutefois, l'on se félicitera de ce que Mme Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux, a annoncé la mise en œuvre

---

<sup>(11)</sup> Il s'agit de la convention concernant la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale. Elle permettra d'identifier le tribunal compétent et prévoit l'exécution d'une décision de justice dans tous les autres Etats membres selon des procédures simplifiées.

anticipée de la convention entre la France et l'Allemagne, ce qui a déjà permis de résoudre des conflits douloureux liés à des divorces et qui démontre qu'il est possible d'aller de l'avant lorsque la volonté politique existe.

Par ailleurs, le Traité d'Amsterdam engage la communautarisation de la coopération judiciaire civile, ce qui, on l'espère, donnera une forte impulsion à de nouveaux progrès.

L'entraide judiciaire pénale, quant à elle, reste soumise à la logique intergouvernementale.

Les négociateurs de la convention ont voulu équilibrer le volet consacré à la coopération policière par un volet consacré à la coopération judiciaire. Ils ont sans doute commis l'erreur de ne pas associer suffisamment les autorités judiciaires à l'élaboration de la convention. Les magistrats ont le sentiment que les négociateurs ont procédé à un « saupoudrage judiciaire » assez superficiel.

Pour ce qui concerne le fonctionnement des structures de travail « Schengen » créées au niveau européen sur la base de la convention, on constate que le groupe « police et sécurité » et le groupe « coopération judiciaire » ont toujours fonctionné distinctement, et ce n'est qu'en novembre dernier seulement qu'une première réunion commune a eu lieu, consacrée à la rédaction d'un accord sur la coopération dans les procédures relatives aux infractions routières, en vue de l'harmonisation des poursuites et de l'exécution des sanctions pécuniaires (amendes). Cet accord donne suite à la déclaration annexée par les Etats Parties à la convention, en 1990. Ce fonctionnement complètement dissocié est certainement regrettable.

Dans ce contexte, **quelle appréciation porter sur le bilan de la Convention d'application ? Le bilan sera mitigé.**

Comme je l'ai déjà souligné à propos des droits d'observation et de poursuite, certains aspects du dispositif « Schengen » peuvent être améliorés, et nous verrons aussi que toute la convention n'est pas appliquée.

Pourtant, la convention a insufflé une nouvelle énergie tant à la coopération judiciaire au niveau des gouvernements qu'à la coopération transfrontalière « au quotidien » entre les parquets et entre les magistrats. Elle a ouvert à ces derniers de nouvelles possibilités et elle a surtout instauré un esprit de coopération propice aux avancées. Son dispositif a été jugé assez complet puisqu'il a servi de base à la rédaction du projet de

convention sur l'entraide pénale actuellement en négociation, que j'ai déjà mentionné. Cependant, en prenant connaissance de l'application concrète de la convention, on acquiert la certitude que beaucoup reste encore à faire.

## **A. L'impulsion donnée par la Convention de Schengen**

Les accords de Schengen ont contribué à faire progresser la coopération entre magistrats et ont suscité la création de réseaux de contacts entre eux.

### *1) Des échanges plus rapides et plus efficaces entre magistrats*

#### **• l'entraide judiciaire pénale**

La convention, prenant pour modèle certaines conventions bilatérales signées entre des pays européens, a étendu le champ de l'entraide judiciaire aux procédures de grâce et d'indemnisation pour des poursuites injustifiées, aux actions civiles jointes aux actions pénales et surtout à certaines infractions fiscales. Elle a simplifié et facilité la transmission des notifications d'actes de procédure et de certaines dénonciations d'infractions aux fins de poursuite entre les Etats Parties.

**La deuxième avancée de la convention a consisté à faire de la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire la voie normale des échanges entre les autorités.** En réalité, cette transmission sera directe ou « semi-directe » selon les Etats : elle est réellement directe pour les Etats qui ont désigné comme autorité les parquets de l'Etat requis (Allemagne, Belgique, Pays-Bas), elle est « semi-directe » pour ceux qui ont nommé les parquets généraux (France, Luxembourg, Espagne, Portugal). Cette avancée est, dans les deux cas, très importante sur le plan pratique.

Les demandes d'entraide fondées sur l'article 53 de la convention circulent avec une grande facilité et rapidité. Le passage des demandes par le parquet général permet, selon les magistrats consultés, de conserver une vision générale des échanges et de prendre contact avec les magistrats homologues à l'étranger. En règle générale il n'alourdirait ni ne ralentirait la procédure. Ces magistrats admettent cependant que les demandes s'accumulent dans les grands parquets.

On rappellera que cette voie directe n'était ouverte par la convention d'entraide pénale de 1959 que pour les seuls cas d'urgence. Ainsi la transmission d'une commission rogatoire de France en Suisse, Etat non-Partie à la Convention de Schengen, peut-elle exiger un délai de huit à dix mois ; encore faut-il indiquer que les bonnes relations entre les magistrats et les autorités de ces deux pays ont permis d'alléger cette transmission en admettant l'urgence aussi souvent que possible. L'entrée en vigueur prochaine d'un accord en vue de compléter la convention de 1959, signé le 28 octobre 1996 avec la Suisse, fera de la transmission directe le droit commun. Cet accord prévoit que les demandes d'entraide pourront être adressées, en France, au procureur général compétent, et, en Suisse, au juge compétent pour exécuter la demande.

L'application de la convention, en normalisant cette transmission directe des demandes d'entraide, a probablement entraîné une diminution du nombre des demandes transitant par le ministère de la justice. Les services de ce ministère indiquent ne pas posséder de statistique fiable quant au volume des demandes d'entraide traitées chaque année ou quant à leur évolution. Les demandes adressées au ministère, de toute provenance, s'élèveraient à 4000 environ, la France étant l'un des pays les plus sollicités, peut-être en raison de sa situation géographique. Les demandes provenant des Etats Schengen voisins – Belgique, Pays-Bas, Italie, Espagne et Allemagne – compteraient pour plus du quart, en incluant les demandes de juges français. Ce chiffre élevé montre que la transmission directe est loin de fonctionner aussi souvent qu'elle le pourrait selon les règles établies par la convention d'application.

Il est vrai que certaines demandes font malgré tout intervenir les ministères car il arrive que de nombreuses difficultés surviennent dans le déroulement de la commission rogatoire : problèmes créés par la différence des procédures pénales, explications aux autorités judiciaires étrangères sur les raisons qui ont conduit le juge français à demander telle ou telle investigation.

Beaucoup de magistrats soulignent avec regret que la rapidité, qui paraît en toute logique indispensable au bon déroulement d'une enquête judiciaire, ne prévaut pas pour l'exécution des commissions rogatoires : faut-il prescrire un délai par un acte futur à adopter dans le cadre de la coopération Schengen ou de l'Union européenne ?

Les délais moyens d'enquête sont trop longs : deux à trois ans sont nécessaires à la partie française pour exécuter la demande d'un juge étranger. Les délais de réponse des juges espagnols et portugais sont équivalents. On observera avec satisfaction que les demandes transmises dans les ressorts frontaliers sont exécutées dans un délai de six mois à un

an : les services de police y sont davantage sensibilisés à l'urgence qui s'attache à l'enquête. On en déduit que les mentalités jouent leur rôle et que celles-ci doivent encore évoluer. En outre, une part des demandes d'entraide ne reçoivent pas de réponse<sup>(12)</sup>.

Ce problème de délai de réponse aux commissions rogatoires est bien connu. Comment y porter remède ? Les magistrats rappellent que les recherches et procédures demandées par la partie étrangère sont confiés aux services de police, la majorité des demandes, concernant des « petites affaires », étant confiée à la police locale, et une minorité d'affaires de plus grande envergure étant adressée au service de la police judiciaire. Or, la première manque souvent de moyens, la seconde est « embouteillée ». Dans ce cas, soulignent les magistrats, comment fixer des délais pour les demandes d'enquêtes internationales alors qu'on ne peut en fixer pour les enquêtes diligentées à la demande des juges nationaux eux-mêmes ?

De ceci on conclura que si la police nationale a vu ses effectifs globaux s'accroître, l'insuffisance des effectifs d'enquête est à déplorer (ces personnels n'étant pas interchangeables), d'autant plus que le nombre d'affaires est en augmentation.

**Dans certains Etats la transmission et l'exécution des demandes d'entraide continue à être soumise à l'habilitation de l'autorité centrale.** De même, pour certains Etats, le retour des pièces d'exécution est opéré par la voie ministérielle, même si la demande a été faite directement entre les autorités judiciaires.

Ainsi, la Belgique et le Luxembourg persistent à faire transiter les demandes d'entraide de leurs magistrats par les chancelleries. Comme la règle veut que l'exécution de la demande observe, en vertu du parallélisme, la même forme que la demande elle-même, les réponses des magistrats français transitent aussi par l'administration centrale .

Certains de nos partenaires ont en effet une législation particulièrement rigide, entourant de formalisme l'entraide judiciaire : ainsi, il est arrivé que le Luxembourg refuse l'exécution d'une demande émanant d'un parquet français, exigeant qu'elle émane du seul juge d'instruction.

---

<sup>(12)</sup> L'exemple parfois cité est celui de M. Colombo, Procureur à Milan, qui, dans le cadre des enquêtes « Mains propres » conduites à partir de 1992, n'a reçu que 212 réponses sur 650 demandes d'entraide judiciaire envoyées à 28 pays. Le taux de réponses n'était guère plus élevé pour les Etats européens que pour les autres pays.

**Ces restrictions nuisent à la rapidité et à l'efficacité des échanges, et ne correspondent sans doute ni à l'esprit, ni à la lettre de la convention, en particulier à son article 53, qui ne limite pas le caractère direct des transmissions.** Ces pratiques annihilent les avancées de la convention d'application, et aboutissent à un *statu quo* par rapport à la convention de 1959.

On soulignera que le projet de convention en cours de négociation prévoit que la procédure du pays requérant s'impose au pays requis, qui ne peut y opposer d'obstacles. Ceci représentera incontestablement un progrès. L'autre avancée serait de permettre aux magistrats de venir exécuter eux-mêmes, dans les cas importants bien entendu, la procédure qui leur est nécessaire. Cette possibilité représenterait un élément concret fondamental pour l'espace judiciaire européen que nous appelons de nos vœux.

#### • l'extradition

La convention d'application complète la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. On rappellera que l'article 64 de la convention d'application admet qu'un signalement dans le Système d'information Schengen, effectué dans les conditions prévues par elle, a le même effet qu'une demande d'arrestation provisoire. Ceci a beaucoup simplifié ces demandes aux fins d'extradition. En outre, l'extradition est devenue possible pour les infractions fiscales dans le domaine des accises, de la TVA ou des droits de douane. En dessous d'un certain montant présumé de la fraude, l'entraide judiciaire et l'extradition peuvent toutefois être refusées.

Le nombre de demandes d'extradition émanant des Etats Schengen s'élève pour 1998 à 114. Elles se répartissent entre les différents pays de la manière suivante :

<b>Pays Parties à la convention</b>	<b>Demandes adressées à la France</b>	<b>Demandes présentées par la France</b>
Allemagne	29	26
Autriche	9	
Belgique	21	22
Espagne	13	36
Grèce	2	
Italie	21	12
Luxembourg	5	
Pays-Bas	7	
Portugal	7	
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>96</b>

Les Etats avaient prévu, dans une déclaration commune annexée à la convention, de continuer à améliorer et simplifier la pratique en matière d'extradition : ce travail s'est déroulé dans le cadre de l'Union, pour aboutir, en 1987, à la signature de deux conventions en la matière. Il est à déplorer que ces deux textes ne soient pas encore ratifiés par notre pays.

- **La transmission de l'exécution de jugements répressifs**

Les articles 67 à 69 de la convention permettent de poursuivre l'exécution d'une peine dans un Etat partie à l'encontre de l'un de ses ressortissants qui s'y est réfugié après avoir été condamné dans un autre Etat partie et s'être évadé. Ces excellentes dispositions font que la frontière n'est plus une frontière protectrice pour les délinquants : les peines prononcées par les tribunaux sont effectivement exécutées et il n'est plus besoin de transmettre une dénonciation officielle, ni de rejurer le délinquant.

L'on relève en 1998 un cas dans lequel la France a repris l'exécution d'un jugement transmis par les autorités belges : le condamné s'était soustrait à l'exécution de ce jugement en s'évadant et en se réfugiant en France. Ces dispositions ont instauré une très bonne coopération mais elles ne jouent que pour quelques cas chaque année.

- **Les dénonciations aux fins de poursuite**

La convention n'a pas allégé la procédure de transmission des dénonciations officielles : il s'agit de la procédure par laquelle l'Etat requérant se dessaisit des poursuites à l'encontre d'un suspect et demande à l'Etat requis d'effectuer ces poursuites. Cette transmission continue de s'effectuer par les administrations centrales.

L'article 53, paragraphe 5 de la convention a ouvert une brèche dans ce système qui n'est plus guère adapté : il a permis que, pour les infractions à la législation sur le temps de conduite et de repos dans les transports routiers, les dénonciations soient adressées directement de juge à juge. Cette avancée est notable, car elle permet de lutter contre l'impunité quasi totale qui existe dans ce domaine de la réglementation sociale.

Néanmoins il serait très souhaitable, selon les magistrats, de **faire suivre aux dénonciations la même voie que les commissions rogatoires internationales, c'est à dire la transmission de parquet à parquet**. Cette simplification est parfois mise en œuvre entre les magistrats, mais pourrait entraîner la nullité de la procédure. Aussi l'évolution du cadre juridique apparaît-elle indispensable. Le projet de convention d'entraide

de l'Union européenne prévoit cette simplification, mais si l'on doit s'en féliciter, l'on peut aussi craindre qu'elle ne prendra effet que dans de longues années, au terme des ratifications. **Des accords bilatéraux seraient souhaitables dans l'immédiat, car le nombre de procédures concernées est très élevé, de l'ordre de centaines dans les régions frontalières.**

## 2) *De nouvelles initiatives émanant des Etats*

### • **Les magistrats de liaison**

La première initiative en ce domaine a eu lieu en 1993 avec l'envoi d'un magistrat français en Italie, inaugurant l'échange, qui a acquis depuis un caractère structurel, des magistrats de liaison. Les magistrats sont affectés dans les structures mêmes du pays d'accueil, c'est-à-dire au ministère de la justice, à la différence des officiers de liaison de la police qui sont affectés dans les ambassades. Le magistrat est mis à disposition du ministère des affaires étrangères et se trouve placé sous l'autorité de l'ambassadeur de France. La France a procédé à l'échange de magistrats de liaison avec l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne et l'Allemagne. On soulignera que ce système s'étend hors des pays Schengen, avec l'envoi de magistrats au Royaume-Uni, en République tchèque et aux Etats-Unis.

Cette mise à disposition a pour objectif de faciliter la coopération judiciaire dans le domaine de l'entraide pénale principalement, mais aussi dans le domaine civil ou commercial. Elle permet un meilleur fonctionnement des rouages de la coopération et permet au magistrat de liaison de se familiariser avec le droit du pays où il est affecté, ce qui lui confère une expertise précieuse pour le droit comparé.

Le magistrat de liaison accélère la transmission des commissions rogatoires vers le parquet territorialement compétent dans le pays étranger où il se trouve et facilite la compréhension des demandes par les autorités étrangères, souvent peu familiarisées avec les règles de procédure du pays requérant, par exemple. Le magistrat de liaison est devenu, en quelques années, un rouage important dans l'espace judiciaire européen, encore embryonnaire, toujours marqué par de profondes différences de culture juridique.

*« Créer un espace judiciaire européen, objectif des Accords de Schengen, requiert à la fois une certaine « révolution » dans les principes, mais aussi une extrême vigilance à toutes sortes de détails pratiques qui, s'ils ne sont pas réglés, grippent les mécanismes et rendent la coopération judiciaire vide de sens »,* souligne Elisabeth Pelsez, qui a

rempli la fonction de magistrat de liaison aux Pays-Bas pendant plusieurs années<sup>(13)</sup>.

C'est dans cet esprit qu'un aide-mémoire pour la rédaction des commissions rogatoires françaises à destination des Pays-Bas a été élaboré et diffusé aux juridictions françaises en 1998. Le même travail sera prochainement réalisé par un magistrat néerlandais à l'intention des juridictions de son pays qui veulent saisir la France de demandes d'entraide. Cet exemple devrait être suivi pour d'autres pays.

Le magistrat de liaison facilite le fonctionnement de la procédure d'extradition : ceci est d'autant plus important que le fonctionnement du SIS a accru le nombre de ces procédures, grâce à la diffusion des mandats d'arrêt dans tous les pays Schengen.

L'exemple de l'expérience décrite par Mme Elisabeth Pelsez démontre le rôle du magistrat de liaison dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants. A partir de 1993, ont également été constitués des groupes de travail réunissant policiers, douaniers, ainsi que les magistrats de liaison, afin de mettre en œuvre une coopération : on citera le groupe dit « de Hazeldonk » qui a réuni à partir de 1996 des représentants néerlandais (à l'origine de sa création), belges et français, pour poursuivre les trafiquants exerçant leurs activités sur les axes autoroutiers Lille-Anvers et Rotterdam.

• **la création d'un réseau judiciaire européen :**

L'échange de magistrats décrit ci-dessus a été en quelque sorte « institutionnalisé » par l'Union européenne en 1998 avec l'adoption d'une action commune créant un réseau judiciaire européen, auquel participeront tous les Etats membres.

Le réseau judiciaire se compose, outre des autorités centrales, de « magistrats de contact » répartis sur le territoire des Etats membres, dont le rôle sera d'aider leurs collègues à élaborer les demandes d'entraide vers les parquets étrangers ainsi qu'à exécuter les demandes qui leur parviennent. Les magistrats chargés de ce rôle – il y en aura un dans chaque Cour d'Appel en France – rencontreront leurs homologues à échéances régulières. Ils détiendront tous les éléments normatifs nécessaires (conventions), ainsi que des informations juridiques et pratiques sur les systèmes judiciaires et procéduraux des Quinze Etats

---

(13) Réseaux et coopération entre les magistrats de liaison, expérience d'un magistrat de liaison aux Pays-Bas, dans « *Schengen, Judicial Cooperation and Policy coordination* », édité par Monica den Boer, 1997.

membres, puisqu'il s'agit à présent d'une réalisation à l'échelle de l'Union européenne.

L'ensemble de ces magistrats européens est appelé à se réunir une ou deux fois par an : on peut souhaiter que cette conférence contribue à faire progresser l'espace judiciaire européen, en proposant d'harmoniser progressivement certains domaines du droit pénal (les incriminations) ou de la procédure (la diligence à réaliser certaines expertises utilisant l'A.D.N., par exemple, ou le recours aux écoutes téléphoniques).

#### • la diffusion d'un dictionnaire des communes européennes

Un dictionnaire des communes, indiquant, pour chacune d'elles, la juridiction compétente, est progressivement établi et diffusé auprès des Parquets généraux européens, afin de les aider à localiser leurs homologues et favoriser ainsi la transmission directe des actes de procédure. L'Allemagne, l'Autriche, le Benelux, l'Espagne et la France ont déjà échangé les adresses nécessaires.

#### • la transmission accélérée des casiers judiciaires

Le groupe de travail Schengen « coopération judiciaire » a mis au point des formulaires afin de faciliter la transmission des casiers judiciaires entre Etats Schengen. L'adresse des services du casier judiciaire de chaque Etat a été communiquée aux parquets des autres Etats, ce qui permet aux juges d'instruction d'interroger directement ces services à l'étranger.

### 3) *La coopération transfrontalière au quotidien*

#### *a) Les contacts entre magistrats en région frontalière*

Douze Cours d'appel françaises se trouvent en zone frontalière avec les autres Etats Parties à la Convention de Schengen<sup>(14)</sup>. A cela, il convient d'ajouter les Cours d'appel frontalières avec la Suisse (Besançon, Lyon, Chambéry et Colmar), dont l'expérience prend sa place dans notre étude, car la sécurité de la frontière franco-suisse est régie par

---

<sup>(14)</sup> Cours d'appel de Douai, Reims et Amiens avec la Belgique, la Cour d'appel de Nancy avec le Luxembourg, les Cours d'appel de Metz et Colmar avec l'Allemagne, les Cours d'appel de Chambéry, Grenoble et Aix en Provence avec l'Italie ainsi que les Cours d'appel de Pau, Toulouse et Montpellier avec l'Espagne.

des accords de coopération policière et judiciaire largement calqués sur le modèle Schengen.

La première constatation qui se dégage de l'examen des relations entre nos parquets généraux et ceux des Etats voisins montre **l'impact important de la convention sur la coopération : des contacts réguliers se sont instaurés entre les autorités judiciaires locales.**

Les échanges franco-allemands apparaissent particulièrement réguliers et structurés et associent magistrats et policiers. Les réunions ou séminaires locaux ont un caractère thématique : elles portent sur les stupéfiants, l'environnement, le travail clandestin, la connaissance de l'organisation juridique, des procédures, des incriminations du pays voisin. Peuvent aussi être travaillés de façon théorique des cas d'école montés à partir de faits réels intervenus dans une autre région frontalière. Cette coopération se déroule de façon informelle, en quelque sorte au gré des initiatives ; elle est néanmoins substantielle et a des répercussions sur les contacts professionnels quotidiens. On peut mesurer à quel point les habitudes ont évolué en soulignant que cette coopération associe tour à tour et parfois ensemble les magistrats de trois parquets généraux allemands, deux français, les policiers de deux et voire trois *Länder* allemands, auxquels s'ajoutent parfois des autorités suisses ou luxembourgeoises !

De tels échanges prennent également place entre les autorités judiciaires de France et d'Espagne (les « journées de la Bidassoa »). On mentionnera aussi des rencontres plus larges, ainsi celle qui a réuni, en novembre 1998, à l'initiative du magistrat de liaison français en Espagne, des magistrats de « l'Europe du Sud », c'est-à-dire italiens, espagnols, portugais et français, spécialisés dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, afin notamment de mettre à jour les réseaux de blanchiment de l'argent issu de ce trafic.

L'un des interlocuteurs du Rapporteur reprenait l'image de la pyramide pour décrire la coopération judiciaire. Le bas de la pyramide est constitué par les échanges généraux sur les tendances actuelles de la délinquance et des échanges de données statistiques. L'étage moyen comporte les échanges d'information sur des séries d'infraction déterminées pour repérer leurs caractères communs et le cas échéant les attribuer à de mêmes auteurs. Enfin, l'étage supérieur, dont la surface est la plus petite, représente la transmission d'informations dans une procédure déterminée, dans laquelle des procès-verbaux auront déjà été établis et qui aura une fin judiciaire.

*b) Les contacts bilatéraux entre les gouvernements*

Au niveau des gouvernements, on mentionnera que le ministère de la justice français organise régulièrement des réunions trilatérales avec les ministères italien et espagnol sur des thèmes spécifiques. Ces rencontres ont traité de thèmes tels que la lutte contre la contrefaçon, la lutte contre la criminalité organisée, les difficultés de l'entraide judiciaire.

Un groupe de travail réunissant des magistrats français et néerlandais a été créé en 1995 pour renforcer la coopération dans la lutte contre les stupéfiants. Des mécanismes nouveaux peuvent être élaborés : ainsi ce groupe a mis au point un mécanisme de dénonciations officielles rapides auquel il est souvent fait recours. Les magistrats de liaison, comme les magistrats travaillant en zone frontalière participent à ces rencontres.

**B. Les obstacles à de nouveaux progrès**

Les services de police ont développé depuis les années 1970 des contacts et des coopérations pragmatiques ; la structuration de leur coopération ne touche pas, jusqu'à un certain point, aux procédures pénales nationales. La création de commissariats communs, par exemple, ne suspend pas l'application des droits nationaux. L'entraide judiciaire, au contraire, exige soit l'édiction de régimes spéciaux, soit la prééminence d'une procédure nationale sur l'autre, ce qui explique le retard pris en ce domaine.

On prend seulement conscience aujourd'hui du fait que le développement de la coopération policière nécessite un développement parallèle de la coopération judiciaire et qu'à défaut, la première aboutit à une impasse ou ne peut atteindre toute son efficacité.

Ainsi, les policiers disposent de moyens techniques, comme les écoutes téléphoniques, pour pénétrer les réseaux mafieux, détecter les trafics d'armes ou d'êtres humains. Ils pourraient utiliser également la technique des livraisons surveillées de drogue afin de mettre au jour les trafics concernant plusieurs pays et procéder à l'arrestation des membres des réseaux criminels. Or les instruments conventionnels d'entraide qui permettraient d'avoir recours aux moyens techniques manquent : les autorisations judiciaires pour procéder aux écoutes téléphoniques sont données dans le cadre national, les règles de droit et de procédure applicables aux livraisons surveillées sont d'application nationale. Les souverainetés nationales empêchent de surmonter ces « cloisonnements ».

Comme je l'ai déjà mentionné, la convention d'entraide pénale qui devrait permettre de surmonter les rigidités nationales au moyen d'une harmonisation minimale du droit et de la procédure entre les Quinze est encore bloquée, faute d'un compromis sur les règles applicables aux interceptions transfrontières des communications sur téléphones portables (et l'on imagine combien il est urgent, au vu de l'usage presque exclusif que font les délinquants et criminels de ces appareils, d'établir une procédure d'autorisation rapide et souple au bénéfice des magistrats instructeurs).

On constate, à l'examen de cette négociation parfaitement révélatrice, la nature des blocages : chaque Etat cherche à imposer aux autres les règles de droit et de procédure qu'il a établies pour lui-même. En outre, chaque Etat veut conserver un moyen d'être informé : à partir du moment où une enquête judiciaire a des prolongements internationaux, le pouvoir exécutif veut rester informé. C'est ainsi qu'en voulant préserver le « droit à l'information » de chaque Etat dans une demande d'entraide visant à intercepter une conversation sur téléphone portable, on oblige le juge instructeur à multiplier les procédures, le condamnant à l'inefficacité.

Faute de mécanisme majoritaire, la négociation s'enlise sur les points qui touchent de plus près aux souverainetés, et l'on doit espérer que la solution ne consistera pas, comme cela a été souvent le cas, à retirer de la convention les dispositions les plus conflictuelles.

L'Assemblée générale des Nations Unies, dans une résolution du 14 décembre 1990, a adopté un traité-type d'entraide judiciaire : ce document offre un cadre juridique qui englobe non seulement les procédures judiciaires mais aussi les enquêtes, ce qui le rend utilisable à la fois par les pays de droit romain et les pays de *common law*. La résolution invite les Etats à établir entre eux des conventions bilatérales en prenant le traité type pour modèle, ce qui créerait des ensembles de relations d'entraide homogènes. La convention type comporte des éléments intéressants, ainsi l'entraide en matière fiscale n'est pas limitée, le secret bancaire ne peut être à lui seul un motif de refus, et surtout, la convention accorde une grande importance aux délais : la demande d'entraide spécifie le délai d'exécution souhaité.

### **C. Les perspectives ouvertes par le Traité d'Amsterdam**

L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam encouragera – ou contraindra – les Quinze à progresser. Tout d'abord, l'accès de l'Office européen de police Europol à un rôle nouveau de caractère opérationnel

(cinq ans après l'entrée en vigueur du traité), permettra aux policiers chargés d'enquêtes transnationales, organisés en équipes composées de plusieurs nationalités, d'intervenir dans les enquêtes des magistrats nationaux. Le fait d'accélérer et de donner l'efficacité la plus grande possible aux échanges policiers touchera rapidement ses limites si les autorités judiciaires ne peuvent coopérer aussi entre elles avec rapidité.

En même temps, cette activité policière transnationale devra bien être soumise à un contrôle judiciaire : la préservation de nos acquis démocratiques exige que l'action de justice – c'est-à-dire la direction, le contrôle et le suivi de la police judiciaire – se développe parallèlement à l'action policière.

Surtout, **le Traité d'Amsterdam envisage l'intervention directe des autorités judiciaires sur le territoire d'un autre Etat membre.** L'article 32 du Traité sur l'Union européenne prévoit désormais que « *le Conseil fixe les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes [il s'agit des services de douanes et des autorités judiciaires et policières] peuvent intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci* ». Les articles 29 à 33 du Traité, qui régiront la coopération policière et judiciaire pénale entre les Quinze, figurent en annexe au présent rapport.

Cette ouverture permettra peut-être, pour les actes d'intervention directe déjà admis (procéder à des auditions de témoins, à des constatations à l'étranger), **d'accroître le rôle des magistrats ou des enquêteurs** : ceux-ci, jusqu'à présent, peuvent assister à l'exécution de la demande d'entraide par le magistrat du pays requis mais ne peuvent y prendre part activement.

On peut se demander si l'intervention directe inclura les actes coercitifs tels que les perquisitions et les saisies. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juillet 1991 relative à la Convention de Schengen, considère que le droit d'observation et de poursuite transfrontalière prévu par les articles 40 et 41 de la convention ne porte pas atteinte à la souveraineté ni aux libertés individuelles. En revanche, le Conseil constitutionnel écarte la possibilité d'exécution d'actes coercitifs par des agents étrangers sur le territoire français.

#### **D. Les réflexions en cours**

De nouvelles initiatives seront soumises à discussion au cours des prochains mois : elles ne le seront plus au sein des structures de travail Schengen mais dans celles de l'Union européenne. Ainsi la France

aimerait proposer à ses partenaires une harmonisation des pratiques en matière de casier judiciaire, en créant un système de transmission uniformisé des casiers judiciaires, considérant que cela entraîne leur création pour les pays qui ne connaissent pas cette pratique, ainsi le Royaume-Uni.

De même, a été initié, à l'initiative de la Finlande, un nouveau groupe de travail dont l'objectif sera d'améliorer la transmission des dénonciations aux fins de poursuite pénale : celles-ci relèvent jusqu'à présent de l'entraide pénale classique, et il a déjà été dit que l'article 53, paragraphe 5, de la convention n'y avait pas apporté d'amélioration.

La présidence allemande de l'Union a proposé le concept « d'enquête conjointe », tel qu'il existe dans le traité Benelux d'entraide judiciaire du 27 juin 1962 (article 26-1) et dans l'accord d'entraide pénale signé entre l'Italie et la Suisse le 10 septembre 1998 (article 21).

On citera aussi l'idée intéressante d'une structure unique composée de magistrats des quinze pays de l'Union européenne, émise en 1996 par Mme Christine Van Den Wijngaert, professeur de droit à Anvers. A l'instar d'Europol pour les policiers, ce « pool européen » de magistrats, détachés par leur pays d'origine, servirait d'interface entre les juridictions nationales. Une telle structure aurait le mérite « *en rompant l'isolement des juges, de permettre une interactivité quotidienne et d'offrir ainsi une coordination dans les investigations pénales multilatérales* » ainsi que l'indiquent A. Perduca et P. Ramaël<sup>(15)</sup>.

Un bureau européen réunissant des magistrats permettrait de connaître très rapidement les problèmes d'entraide qui se posent, et d'intervenir auprès de la chancellerie qui est à l'origine du blocage. Il devrait aussi être animé du souci de faire progresser les droits et procédures nationaux vers plus de compatibilité, voire même d'harmonisation.

Enfin, l'on se félicitera de l'initiative des ministres de la justice français et belge en vue du prochain Conseil européen de Tampere, en octobre 1999, sous présidence finlandaise. Cette initiative propose notamment la définition de normes communes, tant en ce qui concerne l'incrimination que la sanction. Elle voudrait supprimer les entraves à la coopération judiciaire, qui n'ont plus lieu d'être dans une Union considérée comme un territoire unique. Elle projette enfin d'ouvrir aux magistrats la possibilité d'intervenir sur le territoire d'un autre Etat et de permettre de coordonner l'exercice des recherches et des poursuites.

---

<sup>(15)</sup> « *Le crime international et la justice* », 1998, Flammarion.



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 10 juin 1999, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

Après avoir rendu hommage au travail du Rapporteur, **M. Jacques Myard** a estimé que ses conclusions n'étaient pas en harmonie avec la communautarisation partielle des matières du IIIème pilier et regretté que les arrangements administratifs conclus entre la France et les Etats voisins appartenant à l'espace Schengen n'aient pas été approuvés par le Parlement. Il s'est réjoui de la suggestion du rapporteur d'implanter des postes de contrôle sur les autoroutes dans la zone frontalière des 20 kilomètres, cette recommandation montrant que le dogme de la libre circulation était en train de perdre de sa force.

**M. François Loncle**, ayant noté la complémentarité de ce rapport avec celui qu'il avait présenté sur le même sujet devant la commission des affaires étrangères, et relevant l'intérêt des propositions concrètes du Rapporteur, a rappelé que le fonctionnement de l'espace Schengen reposait sur la double exigence de la liberté de circulation et de la garantie de la sécurité. Il a fait observer que le scepticisme à l'égard de la convention, tant des parlementaires que des Etats, avait été surmonté, l'évolution du Royaume-Uni et de l'Irlande sur la question des visas étant éclairante de ce point de vue. Ces deux pays souhaitent à présent s'intégrer à une partie du dispositif Schengen, ce qui pose à nouveau le problème de « l'Europe à la carte ». Il a estimé par ailleurs qu'il convenait de conserver une extrême exigence quant à l'efficacité du dispositif.

En réponse aux intervenants, **le Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

- l'intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union européenne devrait être sans incidences sur son développement ultérieur : les négociations se dérouleront au sein des groupes de travail de l'Union ;

- les conventions de coopération policière et douanière récemment signées font l'objet de procédures de ratification devant le Parlement ; on constate donc un progrès par rapport à la procédure d'adoption des arrangements administratifs ;

- la dimension internationale et transfrontalière des questions traitées par la Convention est telle que, même en l'absence de celle-ci, les Etats auraient été contraints de trouver des solutions communes ;

- les observatoires situés aux frontières restent utiles comme lieu d'observation, s'ils ne le sont plus comme lieu de contrôle. On ne saurait regretter les contrôles aux frontières, dans la mesure où le système actuel permet aux services de deux pays frontaliers de coordonner leurs contrôles dans une large zone ; pour la région frontalière franco-allemande, par exemple, les contrôles pourront être coordonnés dans une zone atteignant 50 kilomètres au total.

Examinant le texte des conclusions du Rapporteur, la Délégation a modifié la première partie de celles-ci, consacrée à la coopération policière et douanière. A l'initiative de **M. Jean-Claude Lefort**, elle a placé dans cette partie l'alinéa demandant le renforcement des effectifs et des dotations de la police de l'air et des frontières.

Tout en marquant son accord avec le principe d'une clause de sauvegarde, **M. François Loncle** a contesté l'application qu'en fait la France aux frontières belge et luxembourgeoise : ce dispositif, motivé par la politique néerlandaise en matière de stupéfiants, est totalement inefficace, ainsi qu'il a pu le constater sur place, et il porte en outre préjudice à nos relations avec les autorités belges et néerlandaises. Il serait donc préférable de négocier avec celles-ci, en vue de définir, non des pratiques uniformes, ce qui serait irréaliste, mais des procédures de coopération. Sur le point 3 des conclusions, **M. François Loncle** a demandé des précisions sur la suppression envisagée de certains commissariats communs, à laquelle fait référence le rapport, estimant qu'il ne fallait surtout pas supprimer ces structures, mais au contraire en créer de supplémentaires.

**Le Rapporteur** a indiqué qu'il était envisagé de supprimer deux d'entre eux, l'un à la frontière franco-italienne et l'autre, à terme, au pont de l'Europe à Strasbourg.

La Délégation a ensuite adopté le point 4 des conclusions, dans lequel est évoquée la possibilité de constituer des unités binationales, après que **le Rapporteur** eut précisé qu'il s'agissait d'une proposition novatrice, qui contribuerait à faciliter et à rendre plus efficace le travail des services chargés de lutter contre l'immigration clandestine, dont les personnels montrent parfois leur découragement devant l'ampleur et la difficulté de la tâche. Le Rapporteur a en outre précisé, sur demande de **M. François Loncle**, que les contrôles dans les gares ouvertes au trafic international étaient inévitablement limités.

Sur le point 7, dans lequel est exprimé le souhait d'une plus grande décentralisation des échanges entre les services de police, le **Président Alain Barrau** a rappelé que, lors de la négociation de la Convention, la France figurait parmi les Etats les plus soucieux d'assurer une centralisation de l'information. Sans contester ce point, le **Rapporteur** a fait observer que les procédures de l'article 39, paragraphe 3, de la Convention sont, dans la pratique, assez lourdes à gérer et ne constituent pas toujours un progrès.

Abordant la deuxième partie des conclusions, consacrée à la lutte contre l'immigration clandestine, la Délégation a adopté un amendement de précision proposé par le **Président Alain Barrau** au point 9, appelant à la mise en place d'un dispositif de sanctions, analogue à celui existant en Allemagne, pour le franchissement des frontières extérieures françaises hors des points de passage autorisés au sens de la convention.

Dans la troisième partie des conclusions, relative à la criminalité et la délinquance, au point 15, qui évoque l'intense travail de coopération avec les services de police et de douane des pays candidats à l'élargissement, **M. François Loncle**, approuvé par le Rapporteur, a rappelé que de telles actions de coopération avaient déjà été engagées avec les services de police de certains pays candidats à l'adhésion.

Dans la quatrième partie, relative à la coopération judiciaire, interrogé par **M. François Loncle** sur les problèmes visés par le point 20 relatif à la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire, le **Rapporteur** a précisé que les entretiens conduits avec des magistrats ont fait apparaître que certains pays maintiennent, en dépit du principe posé par l'article 53 de la Convention, la transmission centralisée des demandes, ce qui ralentit cette transmission et crée une dissymétrie avec les pays, qui, comme la France, ont mis en œuvre la transmission directe.

**M. François Loncle** a observé que les magistrats avaient tendance à vouloir garder la mainmise sur les actes qui relèvent du domaine d'action de la police et de la gendarmerie, notamment sur ceux qui font l'objet de la coopération. Le **Rapporteur** s'est dit, sur ce point, favorable à une réflexion sur l'extension des domaines de coopération directe entre les services de police, la négociation de la Convention franco-allemande ayant acté les prérogatives plus étendues dont pourront se prévaloir les policiers allemands, mais non les policiers français.

La Délégation a ensuite adopté l'ensemble des conclusions dont on trouvera le texte ci-après.



## **CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION**

**La Délégation,**

**- Considérant que, dans l'espace de libre circulation instauré par les accords de Schengen, sécurité intérieure et sécurité européenne sont indissociables ;**

### **I. – Sur la coopération policière et douanière**

**1 - Considérant que les conventions de coopération policière et douanière conclues par la France avec les pays limitrophes renforcent la complémentarité et la coordination des actions des services de police, de douane et de la gendarmerie dans les régions frontalières ;**

**2 - Souhaite l'aboutissement des négociations entreprises avec la Belgique et le Luxembourg dans le but d'élaborer de telles conventions et regrette le retard pris dans ces négociations, alors que la région frontalière du nord est confrontée à de nombreux trafics et à des flux d'immigration clandestine ;**

**3 - Considérant que les commissariats communs instaurés par les accords bilatéraux conclus en 1995 et 1996 jouent un rôle important dans le cadre des missions imparties à la coopération transfrontalière : la situation géographique de ces commissariats, situés sur la frontière, est irremplaçable pour lutter contre les trafics et les fraudes, pour procéder à la réadmission des étrangers en situation irrégulière et pour effectuer les contrôles aux frontières intérieures en cas de rétablissement provisoire de ceux-ci ; regrette la suppression envisagée pour certains d'entre eux ;**

**4 - Souhaite qu'une réflexion s'engage sur la possibilité de constituer des unités binationales de police ou de gendarmerie, appelées à exercer des missions précises, dans des lieux déterminés, avec des prérogatives de police également limitées. De telles patrouilles mixtes pourraient jouer un rôle très efficace, notamment**

en matière de lutte contre l'immigration clandestine, tant pour appréhender dans des lieux stratégiques les personnes en situation irrégulière que pour effectuer la réadmission ;

5 - Souhaite que les conventions de coopération puissent établir un lien institutionnel avec les parquets dans le ressort desquels se trouveront les centres de coopération policière et douanières (C.C.P.D.) afin de faciliter et d'accélérer la délivrance des autorisations nécessaires à la mise en œuvre des procédures de coopération ;

6 - Se félicite de la gestion performante du Système d'information Schengen (SIS) par l'administration française, tant pour le système central que pour la partie nationale ; demande toutefois que le service chargé du fonctionnement de la partie nationale SIRENE du SIS soit doté de personnels supplémentaires et bénéficie de conditions de travail plus appropriées, le raccordement des Etats nordiques au système en l'an 2000 devant entraîner de surcroît une augmentation des dossiers à traiter ;

7 - Souhaite que les échanges entre les services de police soient plus directs et moins centralisés, afin de permettre aux enquêtes de gagner en rapidité et en efficacité ; demande, en conséquence, une réflexion sur l'évolution des dispositions de l'article 39, paragraphe 3 de la convention d'application des accords de Schengen ;

8 - Rappelle que le report des contrôles dans les zones frontalières et le choix du contrôle mobile sont illusoire sans l'augmentation des effectifs et des dotations des services de la police de l'air et des frontières, le contrôle mobile exigeant plus de moyens que le contrôle statique ;

## II. – Sur la lutte contre l'immigration clandestine

9 - Appelle à l'amélioration du contrôle dans les gares ouvertes au trafic international et souligne en particulier la situation difficile de la gare de Lille-Europe ;

10 - Considère qu'il conviendrait de sanctionner, comme le fait l'Allemagne, le franchissement des frontières extérieures françaises hors des points de passage autorisés au sens de la

convention ;

**11 - Souligne que les mesures prises dans le domaine de la politique de l'immigration doivent faire l'objet d'une concertation et d'une coordination à l'échelle communautaire ;**

**12 - Considère que la lutte contre l'immigration clandestine impose des mesures en amont : l'envoi d'officiers de liaison des pays Schengen dans les pays d'émigration doit être développé, ainsi que la coopération policière internationale pour la formation d'experts dans le domaine des documents falsifiés ;**

**13 - Regrette que la réadmission des étrangers en situation irrégulière auprès des autres Etats Parties demeure difficile et souhaite la signature de nouveaux accords de réadmission plus complets, comme celui intervenu avec l'Italie, ainsi que la généralisation de ces accords avec l'ensemble des autres Etats Parties ;**

**14 - Considère que la préparation de l'élargissement de l'Union européenne doit inclure un intense travail de coopération avec les services de police et de douane des pays candidats, afin de rendre plus sûres leurs frontières extérieures ;**

**III. – Sur la lutte contre la criminalité et la délinquance :**

**15 - Regrette l'utilisation insuffisante des droits d'observation et de poursuite instaurés par la convention ; suggère une réforme de ces droits, afin d'alléger les restrictions qui affectent l'exercice du droit d'observation et d'établir la liste harmonisée des infractions autorisant la poursuite ;**

**16 - Soutient l'organisation des projets pilotes transfrontaliers avec les pays limitrophes, afin de développer les méthodes de travail en commun ;**

**17 - Estime que les observatoires douaniers, qui jouent un rôle important pour la recherche des infractions, ne doivent pas être remis en cause ;**

**18 - Souligne que les conditions d'un travail efficace tant des services de douane que de ceux de la police de l'air et des frontières doivent être assurées, ce qui implique l'aménagement d'aires de stationnement sur les nouvelles infrastructures autoroutières situées en région frontalière ;**

#### **IV. - Sur la coopération judiciaire**

**19 - Constate que la convention a contribué à rendre plus simple et plus rapide la transmission des demandes d'entraide judiciaire ;**

**20 - S'interroge cependant sur les raisons pour lesquelles certains Etats Parties maintiennent une pratique contraire à la lettre et à l'esprit de la convention en continuant de faire transiter les demandes d'entraide par les chancelleries ;**

**21 - Estime qu'une réflexion sur les moyens d'accélérer le délai d'exécution des demandes d'entraide judiciaire devrait être entreprise au sein des groupes de travail de l'Union européenne ;**

**22 - Soutient les projets européens visant à transmettre directement de juge à juge les dénonciations officielles aux fins de poursuite ;**

**23 - Soutient les initiatives du Gouvernement visant à réduire les entraves à la coopération judiciaire, qui n'ont plus lieu d'être dans l'espace unifié que forment entre eux les Etats Schengen ;**

**24 - Souhaiterait à cet égard que soit étudiée l'hypothèse de la création d'une structure composée de magistrats des quinze pays de l'Union européenne, chargée de faciliter l'entraide entre magistrats européens – à l'instar d'Europol – et d'élaborer des propositions d'harmonisation des droits nationaux.**

**ANNEXES**



**Annexe 1 :**

**Activité du SIS : Tableau récapitulatif des signalements  
découverts en 1998 grâce au système**



**Note du Groupe SIRENE au Comité d'orientation**  
**Tableau récapitulatif des réponses positives enregistrées par les SIRENE**  
**Période : du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1998**

		Art 95		Art 96		Art 97		Art 98		Art 99 Personnes		Art 99 Véhicules		Art 100 Véhicules		Art 100 Armes à feu		Art 100 Doc. vierges		Art 100 Doc. d'identité		Art 100 Billets de banque		TOTAL	
		INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT
NL	1997	121	75	431	51	65	50	208	6	125	5	85	59	943	704	15	0	89	54	42	605			2124	1609
(a)	1998	178	89	524	105	76	63	210	10	126	11	22	23	1004	683	11	1	84	78	92	708			2327	1771
BEL	1997	82	143	1416	47	65	87	264	50	72	32	5	1	1399	1664	18	5	15	390	61	6			3397	2425
	1998	52	129	732	18	47	69	127	56	46	15	4	2	1373	823	7	3	74	68	83	4			2545	1187
DE	1997	99	266	725	3999	64	74	480	68	260	55			984	2163									2612	6625
(b, c, d)	1998	128	345	2193	5273	118	164	724	137	415	141			1065	2447									4643	8507
LU (**)	1997	14	7	13	5	472	29	39	42	8				363	220									909	303
(d)	1998	22	12	1	8	19	275	55	50	2	7			191	311									290	663
ES	1997	155	18	640	188	77	36	428	6	158	1	18	2	611	203	19	14							2106	468
	1998	197	11	673	210	103	70	489	19	210	7	20	2	1235	275	5	2	13	12	1	0	0	0	2946	610
FR	1997	112	183	5756	373	157	102	410	936	205	475	18	52	2025	994	31	9	78	3	234	15	3	1	9029	3143
(c)	1998	141	186	6392	383	318	105	571	759	440	516	43	45	2641	1009	25	12	170	3	395	55	3	1	11139	3074
IT (*)	1997	25	12	67	433	2	13	16	226	14	210			12	1									136	895
	1998	120	163	898	1121	90	122	46	594	60	828	4	20	790	1395			192	606	61	211			2261	5060
PT	1997	8	6	290	13	4	3	17	2	7				77	84			3		1	2			404	113
	1998	5	3	156	10	8	4	11	13	9				62	160			3	1	121	5			257	314
GR (*)	1997			143	16			16		7				7						9				182	16
(e)	1998	40	10	2164	516	16	14	119		129		2		166	21	3	5	394	49					3033	615
AU (*)	1997	11	20	158	42	1	1	102	4	56		4		11	5			4		34				381	72
(a)	1998	68	105	2129	403	51	26	500	159	530	6	6	1	212	123	2	1	176	6	436	27			4110	857
<b>TOTAL</b>	1997	627	730	9639	5167	907	395	1980	1340	912	778	130	114	6432	6038	83	31	186	447	381	628	3	1	21280	15669
	1998	951	1053	15862	8047	846	912	2852	1797	1967	1531	101	93	8739	7247	53	27	1093	944	1084	1006	3	1	33551	22658

\* INT. : Réponse positive à l'intérieur du pays sur base d'un signalement étranger

\* EXT : Réponse positive à l'extérieur du pays sur base d'un signalement national

(\*) : L'Italie est opérationnelle depuis le 26.10.97, l'Autriche depuis le 1.12.97 et la Grèce depuis le 08.12.97 -

(\*\*) : Ces données ne sont pas ventilées entre art. 99 et art. 100

(a) : Les HIT's aux frontières extérieures ne sont pas comptabilisés

(b) : La protection fédérale des frontières enregistre chaque année environ 7000 non-admissions sur base de signalements au titre de l'article 96. ces non-admissions ne sont pas comptabilisées dans le tableau.

(c) : Les réponses positives internes sur base d'un signalement national n'ont pas été comptabilisées

(d) : Pour des raisons liées au système, toutes les réponses positives au titre de l'article 100 figurent à la rubrique " Article 100 Véhicules "

(e) : Ne fait pas de distinction entre documents vierges et documents d'identité



**Annexe 2 :**

**Bilan du SIS pour 1998 :  
Signalements découverts par catégorie et par pays Schengen**





**BILAN**

ANNÉE 1998

SENS 1 Signalement français découvert à l'étranger

SENS 2 Signalement étranger découvert en France

PERSONNES	ALLEMAGNE		AUTRICHE		BELGIQUE		ESPAGNE		GRECE		ITALIE		LUXEMBOURG		PAYS-BAS		PORTUGAL		TOTAUX		
	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	
Art.95 P.N.	28	23	5	9	20	35	26	4	1	1	18	27	2	5	22	7	1				
G.N.	11	10	2	1	13	6	19	1			10	5	1	4	7	1		2	123	111	
Art.96 P.N.	57	3108	36	236	85	35	66	175	55	338	24	1782	2	12	49	61	9	17	383	5764	
G.N.		346		46		2		13		25		184		8		3		1		628	
Art.97 P.N.	21	26	3		15	111	17	37	2	4	7	57	1	8	9	9	4	2	79	254	
G.N.	7	10			7	32	6	8		2	2	8			4	4			26	64	
Art.98 P.N.	96	21	18	14	61	49	70	9	11	1	49	371	5	17	39	1	1	1	350	484	
G.N.	107	6	29	5	66	19	71	2	11		58	44	2	10	60	1	5		409	87	
Art.99 P.N.	173	30	57	1	38	7	61	2	32	1	32	362	4	1	33	4	5		435	408	
G.N.	25	5	7		11		22				9	27			6		1		81	32	
TOTAUX	525	3585	157	312	316	296	358	251	112	372	209	2867	17	65	229	91	26	23	1949	7862	

  

VEHICULES	ALLEMAGNE		AUTRICHE		BELGIQUE		ESPAGNE		GRECE		ITALIE		LUXEMBOURG		PAYS-BAS		PORTUGAL		TOTAUX	
	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2
Art.99 P.N.	5	5	2		5	3	11	3	2	1	3	17							28	29
G.N.	5				6	1	4	2			2	10				1			17	14
Art.100 P.N.	96	446	17	22	260	514	188	94	2	14	79	345	32	74	69	104	14	37	757	1650
G.N.	21	329	3	13	56	192	86	61	1		49	297	13	52	21	43	2	4	252	991
TOTAUX	127	780	22	35	327	710	289	160	5	15	133	669	45	126	90	148	16	41	1054	2684

  

OBJETS	ALLEMAGNE		AUTRICHE		BELGIQUE		ESPAGNE		GRECE		ITALIE		LUXEMBOURG		PAYS-BAS		PORTUGAL		TOTAUX	
	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2	SENS 1	SENS 2
Armes P.N.	4	7		2	2		3	1		3		1				1			9	15
Armes G.N.	1	6				1									2			2	3	10
Billets P.N.	1	1									1					1			1	3
Billets G.N.																				
Doc. dél. P.N.	4	30	32	1	1	23		2	3	2	42	3		2	256		9	45	365	
Doc. dél. G.N.		6	5	3							2	5			19			10	30	
Doc. Vier. P.N.		26	2	1		37				2	76	1	3		8		16	3	169	
Doc. Vier. G.N.						1														1
TOTAUX	10	76	39	7	3	62	3	3	3	8		122	9	3	4	285	27	71	593	

Art. 95. Arrestation aux fins d'extradition  
Art. 99. Personnes et véhicules surveillés

Art. 96. Indésirables SCHENGEN  
Art. 100. Véhicules et objets volés

Art. 97. Personnes disparues  
Art. 98. Témoins cités à comparaître



**Annexe 3 :**

**La coopération entre les services de police et de gendarmerie français  
et les services des autres pays Schengen :  
statistique des demandes d'assistance policière  
au titre des articles 39, 40, 41 et 46 de la convention**





# UNITÉ CENTRALE DE COOPÉRATION POLICIÈRE INTERNATIONALE

## SCHENGEN

BILAN DU 01.01.98 AU 01.12.98

### ETRANGER - FRANCE

FRANCE: Pays requis

	ALLEMAGNE	AUTRICHE	BELGIQUE	ESPAGNE	GRECE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	PORTUGAL	Sous-Totaux	Totaux par Art.
Art.39-1 Police	16	7	94	98	1	51	3	17	40	327	Article 39-1 = 331
Gendarmerie	1			3						4	
Art.39-2 Police	1		2	1		2		1		7	Article 39-2 = 10
Gendarmerie	1		2							3	
Art.40 Police	8		4	2		4	1	6		26	Article 40 = 25
Gendarmerie											
Art.41 Police											Article 41 =
Gendarmerie											
Art.46 Police			22			1			2	25	Article 46 = 26
Gendarmerie			1								
<b>TOTAUX</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>125</b>	<b>104</b>	<b>1</b>	<b>58</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>42</b>	<b>Tous Articles =</b>	<b>392</b>

### FRANCE - ETRANGER

FRANCE: Pays requérant

	Art. 39-1 ASSISTANCE		Art. 39-2 ASSISTANCE		Art. 40 - OBSERVATION		Art. 41 - POURSUITE		Art.46 - ECHANG. INFO.		TOTAUX	
	Gendarmerie	Police	Gendarmerie	Police	Gendarmerie	Police	Gendarmerie	Police	Gendarmerie	Police	G.N	P.N
ALLEMAGNE	130	27	3	2		4					133	33
AUTRICHE	9	2									9	2
BELGIQUE	110	34	5	3	2	8		1		1	117	47
ESPAGNE	72	9	3		4	13					79	22
GRECE	3	2									3	2
ITALIE	58	12	3			1					61	13
LUXEMBOURG	16	3	1								17	3
PAYS-BAS	69	19	2	3		2					71	24
PORTUGAL	24	11		1	1						25	12
<b>TOTAUX</b>	<b>491</b>	<b>119</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>618</b>	<b>159</b>
<b>TOTAUX</b>	Art. 39-1 = 610		Art. 39-2 = 26		Art. 40 = 35		Art. 41 = 1		Art. 46 = 1		Tous Art. = 673	



**Annexe 4 :**

**Les articles du Traité d'Amsterdam sur l'Union européenne  
comme nouvelles bases juridiques de la coopération Schengen**



## **Titre VI**

### **DISPOSITIONS RELATIVES À LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE**

*(EXTRAIT)*

#### **ARTICLE 29 (EX-ARTICLE K.1)**

Sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes.

Cet objectif est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, grâce :

– à une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les États membres, à la fois directement et par l'intermédiaire de l'Office européen de police (Europol), conformément aux articles 30 et 32 ;

– à une coopération plus étroite entre les autorités judiciaires et autres autorités compétentes des États membres, conformément à l'article 31, points a) à d), et à l'article 32 ;

– au rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal des États membres, conformément à l'article 31, point e).

#### **ARTICLE 30 (EX-ARTICLE K.2)**

1. L'action en commun dans le domaine de la coopération policière couvre entre autres :

a) la coopération opérationnelle entre les autorités compétentes, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés des États membres, dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière ;

b) la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes, y compris d'informations détenues par des services répressifs concernant des signalements de transactions financières douteuses, notamment par l'intermédiaire d'Europol, sous réserve des dispositions appropriées relatives à la protection des données à caractère personnel ;

c) la coopération et les initiatives conjointes dans les domaines de la formation, des échanges d'officiers de liaison, des détachements, de l'utilisation des équipements et de la recherche en criminalistique ;

d) l'évaluation en commun de techniques d'enquête particulières concernant la détection des formes graves de criminalité organisée.

2. Le Conseil encourage la coopération par l'intermédiaire d'Europol et, en particulier, dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

a) permet à Europol de faciliter et d'appuyer la préparation, et d'encourager la coordination et la mise en œuvre d'actions spécifiques d'enquête menées par les autorités compétentes des États membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui ;

b) arrête des mesures destinées à permettre à Europol de demander aux autorités compétentes des États membres de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises, et de développer des compétences spécialisées pouvant être mises à la disposition des États membres pour les aider dans des enquêtes sur la criminalité organisée ;

c) favorise l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée et travaillant en étroite coopération avec Europol ;

d) instaure un réseau de recherche, de documentation et de statistiques sur la criminalité transfrontière.

**ARTICLE 31 (EX-ARTICLE K.3)**

L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à :

a) faciliter et accélérer la coopération entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des États membres pour ce qui est de la procédure et de l'exécution des décisions ;

b) faciliter l'extradition entre États membres ;

c) assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les États membres ;

d) prévenir les conflits de compétences entre États membres ;

e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

**ARTICLE 32 (EX-ARTICLE K.4)**

Le Conseil fixe les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes visées aux articles 30 et 31 peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci.

**ARTICLE 33 (EX-ARTICLE K.5)**

Le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.



**Annexe 5 :**

**Les structures de la coopération Schengen :  
comparaison des groupes de travail Schengen  
avec les instances du Conseil de l'Union**



## Comparaison des groupes Schengen avec les instances du Conseil de l'UE

Source : Note de la Présidence, 29 septembre 1998

A	B	C
Groupes/ Sous-groupes/ groupes ad hoc SCHENGEN	Instances existantes du Conseil de l'UE	Nouvelles instances à créer au sein du Conseil de l'UE
Comité exécutif	JAI	-
Groupe central	Coreper II Comité de l'article 36	Nouveau comité directeur
Autorité de contrôle commune	-	Nouvelle ACC
CAP	-	-
Groupe I/Police et sécurité	- GMD - Groupe "Coopération policière" - Groupe "Coopération douanière"	-
Groupe II/Circulation des personnes et visas	Groupe "Visas"	-
Groupe III/ Coopération judiciaire		Groupe "Coopération judiciaire"
Groupe IV/Relations extérieures	-	-
Groupe "Armes"	-	-
Sous-groupe "Frontières"		
Groupe "Telecom"		Groupe "Telecom"
Sous-groupe "Crypto"		Groupe "Telecom"
Groupe "Stupéfiants"	- Groupe Horizontal Drogue - GMD - Groupe "Douanes"	le cas échéant : Groupe "Stupéfiants"
Groupe "Tr-Rego"	-	-
Groupe "Eloignement"	Groupe "Eloignement"	-
Sous-groupe "Vision"	Groupe "Visas"	-
Groupe SIS		Groupe "Système d'information"
Sous-groupe GTP		GTP
Sous-groupe SIRENE	-	SIRENE
Groupe ad hoc SINFONE	-	-

Groupe ad hoc Sous-groupe "Gestion de la CAAS"	-	-
Groupe ad-hoc Sous-groupe "Echange de données"	-	-
Groupe ad-hoc des experts financiers et juridiques	-	-
Task Force IRAK	-	-