

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion

Le présent ouvrage réunit les contributions écrites faisant suite au colloque « La coopération transfrontalière en Grande Région : état des lieux » organisé par le Centre juridique franco-allemand de l'Université de la Sarre le 11 octobre 2013, en coopération avec l'Institut François Géný de l'Université de Lorraine, avec le soutien déterminant de l'Université franco-allemande. Ces actes sont proposés en version bilingue intégrale. Ils réunissent dix-sept contributions portant sur de nombreux aspects de la coopération transfrontalière. / Das vorliegende Werk umfasst die schriftlichen Beiträge zum Kolloquium „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion: eine Bestandsaufnahme“, welches vom Centre juridique franco-allemand am 11. Oktober 2013 in Saarbrücken in Zusammenarbeit mit dem Institut Francois Géný der Universität de Lorraine sowie mit der maßgeblichen Unterstützung der Deutsch-Französischen Hochschule veranstaltet wurde. Diese Beiträge wurden in vollem Umfang übersetzt. Die 17 einzelnen Beiträge setzen sich mit sehr unterschiedlichen Aspekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auseinander.



Als zweisprachige Institution nimmt das Centre juridique franco-allemand der Universität des Saarlandes seit über sechzig Jahren Lehr- und Forschungsaufgaben im Bereich des deutschen und des französischen Rechts sowie der Rechtsvergleichung wahr. www.cjfa.eu



978-3-639-56094-7

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Philippe Cossalter (Hrsg.)



Philippe Cossalter (Hrsg.)

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion

La coopération transfrontalière en Grande
Région



Editions juridiques
franco-allemandes

Collection Revue générale du droit -

www.revuegeneraledudroit.eu

Série Colloques

Collection dirigée par Philippe Cossalter

Agrégé des facultés de droit

Chaire de droit public français de l'Université de la Sarre

<http://foer.cjfa.eu>

Philippe Cossalter (Hrsg.)

**Grenzüberschreitende
Zusammenarbeit in der Großregion**

La coopération transfrontalière en Grande Région

Editions juridiques franco-allemandes

Impressum / Mentions légales

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Information bibliographique publiée par la Deutsche Nationalbibliothek: La Deutsche Nationalbibliothek inscrit cette publication à la Deutsche Nationalbibliografie; des données bibliographiques détaillées sont disponibles sur internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Toutes marques et noms de produits mentionnés dans ce livre demeurent sous la protection des marques, des marques déposées et des brevets, et sont des marques ou des marques déposées de leurs détenteurs respectifs. L'utilisation des marques, noms de produits, noms communs, noms commerciaux, descriptions de produits, etc, même sans qu'ils soient mentionnés de façon particulière dans ce livre ne signifie en aucune façon que ces noms peuvent être utilisés sans restriction à l'égard de la législation pour la protection des marques et des marques déposées et pourraient donc être utilisés par quiconque.

Coverbild / Photo de couverture: www.ingimage.com

Verlag / Editeur:

Editions juridiques franco-allemandes
ist ein Imprint der / est une marque de

OmniScriptum GmbH & Co. KG

Bahnhofstraße 28, 66111 Saarbrücken, Deutschland / Allemagne

Email: info@omniscryptum.com

Für die Publikation verantwortlich / Responsable de la publication:

Association "Editions juridiques franco-allemandes"

contacts@ejfa-editions.eu

Herstellung: siehe letzte Seite /

Impression: voir la dernière page

ISBN: 978-3-639-56094-7

Copyright / Droit d'auteur © Philippe Cossalter (Hrsg.)

Copyright / Droit d'auteur © 2016 OmniScriptum GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Tous droits réservés. Saarbrücken 2016

La coopération transfrontalière en matière de sécurité

Thierry THOMAS*

* Général, Ancien commandant de la région de gendarmerie Alsace.

Note du conférencier : *Le présent article s'appuie sur des diapositives présentées lors du colloque. Elles figurent dans le document joint. Le lecteur pourra s'y rapporter pour avoir une illustration concrète des sujets abordés. Elles s'articulent en quatre parties :*

- *Historique de la coopération en matière de sécurité.*
- *L'étape décisive de la Convention Schengen de 1990.*
- *Les accords de coopération transfrontalière.*
- *Les modalités de la coopération transfrontalière.*

La sécurité publique et la lutte contre la délinquance transfrontalière sont des domaines auxquels s'intéressent de plus en plus les citoyens de l'Union européenne, en particulier dans les zones frontalières au sein de l'espace Schengen où la liberté de circulation est devenue naturelle. C'est le cas pour ce qui concerne l'Alsace, région frontalière de deux Länder allemands importants, le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-Palatinat, et de la région de Bâle située dans la Confédération helvétique.

La liberté des échanges entre ces régions frontalières économiquement très riches et à la densité de population importante s'est accrue au fil du temps et avec l'essor de la construction européenne. Dès lors les questions de sécurité sont apparues comme étant essentielles pour garantir les échanges transfrontaliers des personnes et des biens, d'autant plus que la France a toujours considéré que la sécurité était la première des libertés.

Pour mieux comprendre en quoi ces questions de sécurité revêtent une importance aussi cruciale en zone frontalière, il convient d'aborder la question en quatre points : d'abord avoir un aperçu historique de cette question, comprendre ensuite en quoi la Convention de Schengen de 1990 en a marqué une étape décisive, saisir par ailleurs comment la signature d'accords de coopération policière et douanière transfrontalière est venue compléter le dispositif et, enfin, voir quelles sont les modalités concrètes de la coopération transfrontalière en matière de sécurité, telles qu'elles sont pratiquées au quotidien. Tel est l'objet de cet exposé.

1. Historique de la coopération transfrontalière en matière de sécurité

La coopération transfrontalière en matière de sécurité n'allait pas de soi lorsque les pères fondateurs de l'Europe ont voulu unifier le continent. Le traité de Rome de 1957, a d'abord instauré le marché commun et posé le principe des « quatre libertés » fondamentales que sont la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux. Ces libertés ont été imaginées sans penser aux questions de sécurité. Seul le Conseil de l'Europe aborde cette question avec la signature, en 1959, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Quelques Etats précurseurs prennent néanmoins conscience de la nécessité de protéger leurs intérêts et d'envisager la sécurité dans ce nouveau marché commun. Des structures voient le jour comme le club de Berne qui réunit les chefs de police, le groupe Pompidou qui traite des trafics de drogue ou encore le groupe Trevi qui lutte contre le terrorisme. Face aux lacunes de cette coopération informelle, de nouvelles initiatives, limitées à quelques pays, sont lancées. La coopération Schengen est initiée en 1985 avec, pour mesure compensatoire à l'ouverture effective des frontières en 1995, une coopération formelle entre autorités policières et judiciaires, destinée à limiter les effets pervers de la libre circulation.

Le traité de Maastricht de 1992 érige, en un « troisième pilier », les questions relatives à la justice et aux affaires intérieures. C'est la première fois depuis 1957 que la construction européenne adopte des outils de coopération transfrontalière en matière pénale. Des conventions à caractère intergouvernemental couvrent, en particulier, la lutte contre les trafics de stupéfiants, la fraude internationale et la protection des intérêts financiers des communautés. Des structures opérationnelles sont également créées, comme en 1995 l'office européen de police dit Europol et en 1999, l'office européen de lutte anti-fraude.

Le traité d'Amsterdam de 1997 instaure la notion d'espace de justice, de liberté et de sécurité. Il intègre surtout « l'acquis Schengen » dans le corpus juridique de l'Union européenne et met en œuvre un nouveau mécanisme juridique sous la forme de décisions-cadres, plus souples que les précédentes conventions. D'autres instruments destinés à faciliter cette

coopération pénale sont aussi instaurés, comme en 2002 Eurojust et le mandat d'arrêt européen. Les Etats membres adoptent ainsi, au début des années 2000, de nombreuses décisions-cadres pour lutter, par exemple, contre le faux monnayage, le terrorisme, la corruption, les trafics de drogue, la cybercriminalité ou encore, la criminalité organisée.

Mais l'avancée significative en matière de coopération transfrontalière dans le domaine de la sécurité telle que nous la vivons au quotidien, c'est à Schengen que nous le devons et aux accords bilatéraux qui sont venus compléter le dispositif juridique de la Convention Schengen de 1990.

2. L'étape décisive de la Convention Schengen de 1990

L'accord de Schengen de 1985 a été la première étape de la coopération transfrontalière en matière de sécurité. Il résulte véritablement d'un « accident de l'Histoire ». En effet, c'est le mouvement des chauffeurs routiers de 1984 qui a été l'événement accélérateur de cette coopération en matière de sécurité. Exaspérés par les lenteurs administratives et un zèle trop marqué de douaniers en grève, les routiers ont bloqué les routes et paralysé une partie de l'économie européenne, montrant ainsi les faiblesses du marché commun. En réponse, la France, l'Allemagne et le Benelux signent, le 14 juin 1985, l'accord de Schengen qui pose le principe absolu de la libre circulation des personnes et des biens par l'abolition des contrôles aux frontières entre les pays signataires de l'accord, dès lors dénommées « frontières intérieures » de l'espace Schengen. Le principe ainsi posé n'a pas suffi à envisager l'ouverture effective des frontières, au risque de voir les délinquants ou les organisations criminelles profiter, à leur avantage, de cette nouvelle liberté.

Des « mesures compensatoires » à la libre circulation ont donc été jugées nécessaires. Elles sont formalisées le 19 juin 1990 par la Convention d'Application de l'Accord de Schengen (CAAS) qui entre en vigueur le 26 mars 1995, date effective de l'ouverture des frontières entre les pays signataires. Ces mesures compensatoires reposent sur un dispositif juridique complet. Outre la nécessaire harmonisation des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, ainsi que les règles communes d'octroi des visas et de gestion des demandes d'asile, ce sont, en effet, les dispositions prises en matière de coopération policière et judi-

ciaire qui constituent le volet le plus important de la coopération Schengen et qui marquent les véritables débuts d'une normalisation de la coopération en matière pénale au sein de la Communauté européenne sans qu'un traité ne la prévoit.

La coopération Schengen repose aussi sur des dispositifs très concrets comme le déploiement du Système d'Information Schengen (SIS) qui permet notamment de « signaler » les délinquants recherchés dans le pays d'origine aux fins d'interpellation et d'extradition. Elle autorise des règles de procédure qui facilitent le travail des forces de police, comme l'échange d'informations, ainsi que l'observation et la poursuite transfrontalière. Elle permet les contacts directs entre autorités judiciaires, sans passer par les canaux ministériels ou diplomatiques, pour échanger des commissions rogatoires. Enfin, la coopération Schengen impose le principe pénal du « non bis in idem », selon lequel nul ne peut être jugé deux fois pour les mêmes faits dans deux pays différents.

Cette coopération prend donc tout son sens dans un espace géographique commun à plusieurs pays situés aux frontières du Nord et de l'Est de la France que sont la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse dans ce qu'on appelle la « Grande région » dont font partie la Lorraine, le Luxembourg, la Sarre et la Rhénanie-palatinat, ainsi que la « Région du Rhin supérieur » dont font partie l'Alsace, la Rhénanie-Palatinat (également), le Bade-Wurtemberg et la région de Bâle. Ces régions, dominées par l'axe rhénan, concentrent les bassins de population et d'activité économique, les axes de circulation et d'échanges parmi les plus importants d'Europe. Cette vaste zone économiquement et culturellement très riche attire tout naturellement les convoitises d'une criminalité que la liberté de circulation ne freine plus.

3. Les accords de coopération transfrontalière

Sur le plan juridique, la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) laisse le soin aux États signataires de conclure des accords bilatéraux complémentaires (article 39-5). Ces accords ont pour but de renforcer la coopération policière transfrontalière par l'application des mesures additionnelles jugées nécessaires. Ils reposent sur une base légale bilatérale qui complète et renforce le dispositif Schengen.

La négociation d'accords bilatéraux a donc débuté dès le courant de l'année 1996 sur la base d'un modèle d'accord-cadre dont le schéma sera reproduit à l'identique avec l'ensemble des pays signataires. Les premières réflexions ont été menées conjointement par la France et l'Allemagne, pays précurseurs en la matière, et le résultat des négociations a abouti à un texte dont la teneur a aussi été proposée aux autres pays Schengen frontaliers de la France. Il a également été adopté par la Suisse, avec tous les aménagements nécessaires dans ce dernier cas car ce pays ne faisait pas partie de l'espace Schengen au moment de la conclusion de ces accords. Ont ainsi été conclus successivement l'accord de Chambéry avec l'Italie (3 octobre 1997), l'accord de Mondorf avec l'Allemagne (9 octobre 1997), l'accord de Berne avec la Suisse (11 mai 1998), l'accord de Blois avec l'Espagne (7 juillet 1998), l'accord de Tournai avec la Belgique (5 mars 2001) et l'accord de Luxembourg-ville avec le Luxembourg (15 octobre 2001).

Ces accords bilatéraux s'articulent autour de deux concepts distincts mais complémentaires que sont d'une part, le centre de coopération policière et douanière (CCPD), structure destinée à faciliter l'échange de renseignements entre les services de deux pays frontaliers, et d'autre part, la coopération directe entre unités des forces de police et de douane dans des limites explicitement prévues et compatibles avec le droit national. Il existe actuellement 9 CCPD bilatéraux situés à Tournai (F-B), Kehl (F-D), Genève (F-CH), Modane (F-IT), Vintimille (F-IT), Perthus (F-ESP), Melles (F-ESP), Somport (F-ESP) et Irun (F-ESP). Le CCPD de Luxembourg a, quant à lui, la particularité d'être quadripartite (F-B-LUX-D).

4. Les modalités de la coopération transfrontalière

Les CCPD, situés sur les frontières, regroupent des représentants des deux pays appartenant aux services chargés de missions de police et de douane. Ils ont pour but de favoriser le bon déroulement de la coopération transfrontalière. Ils doivent faciliter la lutte contre l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière, les trafics illicites et aider à prévenir les menaces à l'ordre public. Ils ne possèdent aucune compétence opérationnelle mais concourent au bon échange des informations à caractère

local. Ils fournissent une aide à la préparation et au soutien des observations, des poursuites transfrontalières, ainsi que l'assistance mutuelle entre forces de sécurité, dispositions prévues par la Convention d'Application de l'Accord de Schengen (CAAS). Ils contribuent à la coordination d'actions conjointes de surveillance dans la zone frontalière et participent aussi à la préparation des mesures de réadmission des étrangers en situation irrégulière.

La coopération directe entre les unités illustre, en complément, le caractère opérationnel des relations transfrontalières. Elle permet, par exemple, l'échange d'informations ou le détachement d'agents de liaison susceptibles d'apporter une aide dans l'exécution de missions de police judiciaire à caractère local ou dans la surveillance de manifestations publiques intéressant l'autre partie. En revanche, elle n'autorise pas l'exécution autonome de mesures de police dans le pays voisin. Chaque échelon de commandement peut prendre, avec son homologue étranger, tous les contacts utiles afin d'échanger des informations, élaborer des plans d'action communs, organiser des patrouilles communes, programmer des exercices frontaliers, procéder à l'analyse conjointe de données statistiques pertinentes, évaluer les besoins de coopération nécessaires afin d'anticiper les événements prévisibles. Leur action ne doit cependant pas dépasser leur champ habituel de compétence. La coopération directe entre unités est toutefois exclue si une demande d'entraide ou l'exécution de celle-ci nécessite le recours à des mesures de contrainte. Dans ce cas, la voie traditionnelle de l'entraide judiciaire, via les canaux prévus par la Convention d'Application de l'Accord de Schengen (CAAS), s'applique.

Les outils juridiques ainsi mis en œuvre par les forces de sécurité situées de part et d'autre d'une frontière commune permettent d'apporter des réponses opérationnelles concrètes aux divers phénomènes de délinquance de proximité à caractère transfrontalier, sachant que pour la grande criminalité internationale, l'Union européenne a prévu d'autres instruments juridiques, sous forme de conventions ou décisions-cadres, ainsi que des organes de coopération de plus grande envergure, tel EUROPOL, l'office européen de police.

5. Des réponses opérationnelles concrètes

Ainsi, les outils de coopération transfrontalière en matière de sécurité permettent de lutter au quotidien contre des types de délinquance similaires que l'on retrouve de part et d'autre d'une frontière. Lorsque les faits sont commis par des équipes de malfaiteurs soupçonnées d'agir dans une zone frontalière, les forces de police et de gendarmerie de pays voisins partagent leurs enquêtes pour mieux les neutraliser. Les enquêteurs travaillent ainsi sur des thématiques communes qui donnent d'assez bons résultats, comme les cambriolages de résidences en bande organisée, les vols de voitures, de camions ou de fret, de même que les vols de métaux, facilités par une différence de législation entre pays en matière de revente qui permet d'alimenter des marchés parallèles. A une plus grande échelle européenne, les enquêteurs parviennent aussi à démanteler des réseaux de traite des êtres humains (prostitution, proxénétisme) et d'importants trafics de drogue à destinations des grandes métropoles européennes mais aussi vers les petites villes et dans les territoires plus reculés.

Selon la nature du phénomène criminel détecté, une réponse opérationnelle adaptée existe. Ainsi divers protocoles d'échange d'informations entre enquêteurs, via les CCPD sont mis en œuvre. Pour ce qui concerne les échanges via le CCPD de Kehl, on peut citer, à titre d'exemple, les fichiers VENUS d'échange d'informations sur les auteurs de cambriolages ou le dispositif MIDAS d'analyse criminelle sur les vols de métaux et sur les réseaux qui y prennent part. Dans le même ordre d'idées, les opérations TISPOL permettent le contrôle des grands axes routiers européens et les instances « Petit Schengen » facilitent la coordination des actions transfrontalières, grâce aux réunions régulières de gendarmes, policiers et magistrats allemands et français. Au cours des derniers mois, ce type de coopération a permis de neutraliser plusieurs organisations criminelles composées de ressortissants de pays de l'Est de l'Europe qui commettaient des vols et des cambriolages de toute nature en France, en Allemagne, en Belgique et au Luxembourg.

6. Des pratiques originales de coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière en matière de sécurité sur le Rhin est peut-être actuellement la forme la plus aboutie de mutualisation des moyens et des hommes. Elle permet de garantir une bonne police de la navigation sur ce fleuve qui est l'un des plus importants en Europe pour le transit des marchandises par voie d'eau. Grâce à l'accord intergouvernemental, signé le 10 novembre 2000 à Vittel, les policiers allemands du Land du Bade-Würtemberg et les gendarmes français de la région d'Alsace ont mis en commun l'ensemble de leurs moyens nautiques pour exercer leur mission sur toute la partie franco-allemande du Rhin. Le cadre juridique adopté leur permet, en outre, d'agir de façon indifférente sur toute la largeur du fleuve pour mieux relever les infractions constatées, sans que les bateliers ne puissent s'y soustraire en changeant de rive. Les équipages des embarcations sont bi-nationaux et les enquêtes menées, par exemple par les plongeurs qui peuvent utiliser un sonar de recherches, sont toujours réalisées en commun. Cette unité mixte est implantée sur trois sites le long du Rhin, à Gambshheim (F), Kehl (D) et Vogelgrun (F). 30 policiers allemands et 30 gendarmes français la composent. Le siège de son commandement est situé à Kehl. Cette disposition prévue par l'accord de Vittel est l'aboutissement d'un processus débuté au XIXème siècle avec la Convention de Mannheim qui a fait du Rhin un fleuve à statut international pour mieux affirmer sa vocation économique.

Des pratiques de coopération transfrontalière en matière de sécurité sont également développées dans le domaine de la formation. L'Euro-institut de Kehl propose des stages de perfectionnement professionnels qui s'adressent aux policiers, gendarmes et magistrats des régions frontalières du Rhin. Il leur permet de mieux appréhender les modalités juridiques de la coopération franco-allemande en droit pénal et en procédure pénale sur la base des accords en vigueur mais aussi d'échanger sur les bonnes pratiques réciproques dans tous les aspects de la sécurité. Les stagiaires découvrent ainsi les pratiques mises en œuvre en police technique et scientifique, les méthodes d'analyses et d'investigations criminelles, les politiques de prévention de la délinquance ou bien encore, les moyens de lutte contre la délinquance routière. L'aspect procédural est largement abordé au cours de ces stages pour savoir comment les magistrats ins-

truisent des dossiers pénaux et poursuivent les délinquants impliqués dans des affaires pénales à dimension internationale.

La formation touche aussi des domaines techniques utiles aux forces de sécurité. En matière de formation linguistique, des stages d'initiation ou de perfectionnement en langue française ou allemande sont proposés au centre de formation linguistique commun de Lahr où deux gendarmes instructeurs français travaillent aux côtés de deux policiers allemands du Bade-Wurtemberg. Cet apprentissage linguistique est complété sur le terrain par des échanges entre unités frontalières voisines dans le cadre des formations dites « Tandem » où des binômes de policiers et gendarmes français et allemands partagent leur quotidien professionnel pour mieux maîtriser la langue de l'autre. Cette maîtrise réciproque de la langue du voisin permet ainsi d'être plus performant au quotidien mais aussi de mieux suivre les stages proposés dans l'un ou l'autre pays, parmi lesquels on peut citer le séminaire annuel des communicants organisé à Strasbourg, le séminaire de police technique et scientifique de Villingen-Schwenningen ou les exercices franco-allemands de maintien de l'ordre organisés alternativement dans l'un ou l'autre pays. L'ensemble de ces échanges confortent le rapprochement entre les professionnels de la sécurité de part et d'autre de la frontière, permettent une meilleure connaissance mutuelle des organisations et des pratiques et contribuent à une meilleure efficacité dans le travail commun de lutte contre la délinquance.

Conclusion

En définitive, les instruments juridiques se sont mis progressivement en place pour que la coopération policière et judiciaire transfrontalière de proximité prenne un véritable essor au quotidien. La richesse des échanges permet désormais de lutter plus efficacement contre une criminalité internationale qui ignore les frontières au sein de l'espace Schengen. La sécurité des zones frontalières nécessite néanmoins une vigilance de tous les instants car les criminels apprennent à déceler toutes les failles du dispositif qu'ils mettent à profit pour échapper aux investigations et aux poursuites pénales. Pour cette raison, l'expérience acquise

par les policiers, gendarmes et magistrats qui agissent dans les zones frontalières reste précieuse pour tirer les enseignements utiles et nécessaires à l'évolution du droit dans l'objectif d'une meilleure harmonisation de la doctrine pénale au plan européen.