

La coopération policière pour la lutte contre la migration irrégulière au sein de l'Union européenne

Idil Atak

Volume 36, Number 3, 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027116ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027116ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Atak, I. (2006). La coopération policière pour la lutte contre la migration irrégulière au sein de l'Union européenne. *Revue générale de droit*, 36(3), 433–481. <https://doi.org/10.7202/1027116ar>

Article abstract

The fight against irregular migration is a key element of the European immigration and asylum policy. The European Union plays a major role in the struggle against irregular migration through the police cooperation between its Member States. This cooperation has progressively been consolidated by the establishment of specific EU structures and programs. The police cooperation against irregular migration covers a large scale of activities including the control of information, visa and return policies as well as integrated management of the frontiers. The synergy between the EU and its Member States in this field has important consequences on the perception of the notions of "frontier" and "internal security". Moreover, it has a deep impact on the structures, the role and the competencies of the police in Europe. As such, the said cooperation results into the criminalisation of the migration, which in turn legitimizes the reinforcement of police cooperation.

This article aims at studying the process of the Europeanization of the police cooperation in the fight against irregular migration within the EU. It asserts that the reinforcement of the said cooperation is a *sine qua non* for the effective implementation of EU programs in this field. The article also examines the consequences of the police cooperation in terms of democratic legitimacy and of fundamental rights protection, together with the future perspectives in the police cooperation within the EU.

La coopération policière pour la lutte contre la migration irrégulière au sein de l'Union européenne

IDIL ATAK

Doctorante en droit de l'Université de Montréal

RÉSUMÉ

La lutte contre la migration irrégulière est un élément clé de la politique européenne d'immigration et d'asile. L'Union européenne joue un rôle prééminent dans le contrôle des flux de migration irrégulière à travers la mise en œuvre d'une coopération policière. Cette coopération s'est progressivement institutionnalisée par l'établissement de structures communautaires spécifiques. L'action de la police contre la migration irrégulière couvre ainsi un vaste champ de compétences allant de la gestion des flux d'information aux politiques de visas et de retour en passant par le contrôle intégré des frontières. La synergie grandissante entre l'UE et ses États membres en matière de coopération policière contre la migration irrégulière transforme la perception des notions de

ABSTRACT

The fight against irregular migration is a key element of the European immigration and asylum policy. The European Union plays a major role in the struggle against irregular migration through the police cooperation between its Member States. This cooperation has progressively been consolidated by the establishment of specific EU structures and programs. The police cooperation against irregular migration covers a large scale of activities including the control of information, visa and return policies as well as integrated management of the frontiers. The synergy between the EU and its Member States in this field has important consequences on the perception of the notions of "frontier" and

« frontière » et de « sécurité intérieure ». On constate également un impact profond sur les structures, le rôle et les compétences de la police en Europe. De plus, cette coopération résulte en une criminalisation de la migration ayant pour effet de légitimer le renforcement de la coopération policière.

L'auteure étudie dans le présent article le processus d'eupéanisation de la coopération policière dans la lutte contre la migration irrégulière vers l'UE. Elle s'emploie à démontrer que la mise en œuvre effective des programmes communautaires dans ce domaine est tributaire de la consolidation de cette coopération qui s'opère souvent au détriment de protection des droits fondamentaux. Elle analyse également les conséquences de ce processus, notamment en termes de contrôle judiciaire et de légitimité démocratique, tout en esquissant une réflexion sur les perspectives futures.

“internal security”. Moreover, it has a deep impact on the structures, the role and the competencies of the police in Europe. As such, the said cooperation results into the criminalisation of the migration, which in turn legitimizes the reinforcement of police cooperation.

This article aims at studying the process of the Europeanization of the police cooperation in the fight against irregular migration within the EU. It asserts that the reinforcement of the said cooperation is a sine qua non for the effective implementation of EU programs in this field. The article also examines the consequences of the police cooperation in terms of democratic legitimacy and of fundamental rights protection, together with the future perspectives in the police cooperation within the EU.

SOMMAIRE

Introduction.....	436
1. Coopération policière au sein de l'UE : processus d' « eupéanisation »	437

1.1. Groupe TREVI et Accords de Schengen : Mise en place de la coopération policière dans l'UE.....	438
1.2. Traité de Maastricht : Système de « piliers » et institutionnalisation de la coopération.....	442
1.2.1. Le troisième pilier	443
1.2.2. Création de l'Office européen de police	444
1.3. Traité d'Amsterdam : « Espace de liberté, sécurité et justice » ..	446
1.4. Traité de Nice : Élargissement.....	450
1.5. Modes de coopération policière en Europe en dehors de l'UE : Focalisation sur la migration irrégulière	451
2. La mise en œuvre récente de la coopération policière contre la migration irrégulière au sein de l'UE : le sommet de Tampere et le Plan d'action globale de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains	454
2.1. Gestion des flux d'informations	455
2.2. Politiques de visas	455
2.3. Mesures relatives à la gestion des frontières	456
2.4. Les programmes d'études et de formation communes.....	458
2.5. Les politiques de réadmission et d'éloignement.....	458
2.6. La répression de la migration irrégulière et de la traite des êtres humains	459
2.7. La coopération avec les pays tiers.....	460
2.8. Le Programme de La Haye.....	461
3. Conséquences de la coopération policière.....	461
3.1. Changement de la perception des notions de « frontière » et de « sécurité intérieure »	461
3.2. Criminalisation de la migration.....	463
3.3. Redéfinition du rôle et de l'organisation de la police	465
3.3.1. « Processus d'eupéanisation et d'autonomisation » de la coopération policière.....	465
3.3.2. Nouvelles structures, nouveaux acteurs	466
3.3.3. Nouvelles méthodes.....	468
3.4. Efficacité limitée de la coopération policière	469
3.5. Violations de droits de la personne	472
3.5.1. Déficit démocratique	472
3.5.2. Compétence de la CJCE.....	473
3.5.3. Protection des droits individuels contre l'utilisation abusive des données à caractère individuel	475
4. Perspectives pour l'avenir	477
4.1. Traité établissant une Constitution pour l'Europe	477
4.2. Consolidation de l'espace pénal européen	478
Conclusion	480

INTRODUCTION

Les questions de migration, de franchissement des frontières et de crime organisé occupent une place centrale dans le débat sur la coopération policière au sein de l'Union européenne¹.

L'UE a mis en œuvre le modèle le plus intégré à ce jour comparé à d'autres régions, qui implique le plus d'acteurs étatiques et institutionnels. En effet, la coopération extensive prévue par ce modèle ne s'arrête pas aux frontières des États membres, mais couvre un espace géographique incluant aussi bien les régions avoisinantes que celles plus éloignées, par le biais des accords conclus avec des pays tiers.

L'UE offre ainsi une perspective analytique nourrie par l'abondance de la littérature sur le sujet et par la visibilité de ses effets². La coopération policière dans le domaine de la migration irrégulière a engendré un processus de transformation des notions de « frontière » et de « sécurité intérieure ». Elle est aussi à l'origine de la redéfinition du rôle, des fonctions et de l'organisation de la police.

Le contrôle des flux migratoires irréguliers est devenu la préoccupation majeure des États membres suite à la suppression des frontières intérieures dans les années 80. Un front commun s'est institué progressivement entre les États sous l'égide de l'UE. La coopération policière est l'élément central de ce front commun. L'ampleur qu'a prise cette coopération soulève des questions de fondement démocratique et de légitimité.

Le présent article a pour but d'analyser l'émergence et les principales caractéristiques de la coopération policière contre la migration irrégulière dans l'UE ainsi que ses conséquences. Un accent particulier sera placé sur les effets de cette coopération et les critiques qu'elle engendre.

Le processus d'« européanisation » de la coopération policière au fil des traités conclus par l'UE sera examiné dans un premier temps. D'autres modes de coopération policière existant

1. Ci-après « UE ».

2. J. KLOSEK, "The Development of International Police Cooperation Within the EU & Between the EU & Third Party States : A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof", (1999) 14 *Am. U. Int'l L. Rev.* 599, 611.

en Europe seront également mentionnés dans le but de faire remarquer leur complémentarité avec le modèle communautaire.

La deuxième partie sera consacrée à une étude du *Plan d'action globale de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains* de l'UE afin de démontrer que la mise en œuvre du Plan est tributaire du succès de la coopération policière.

Les diverses conséquences engendrées par cette coopération et son efficacité relative seront ensuite abordées.

Les perspectives futures de la coopération policière relative à la lutte contre la migration irrégulière seront brièvement examinées dans une dernière partie.

1. COOPÉRATION POLICIÈRE³ AU SEIN DE L'UE: PROCESSUS D'« EUROPÉANISATION⁴ »

L'eupéanisation de la coopération policière dans le domaine de la lutte contre la migration irrégulière est un processus qui a débuté dans les années 80. Certains événements catalyseurs peuvent être invoqués à cet égard, dont les grandes évolutions sociétales, parmi lesquelles figure l'arrivée massive de flux migratoires irréguliers en Europe. Les choix politiques relatifs à une intégration économique plus poussée entre les États membres et à une plus grande liberté de circulation ont également joué un rôle important⁵.

La coopération policière s'est concrétisée progressivement, au fil des traités conclus entre les États membres au sein de l'UE.

3. La coopération policière peut prendre trois formes. « Le premier, de type opérationnel, s'exprime par le besoin de partager et d'échanger sur les méthodes de travail, les moyens efficaces d'appliquer la loi, l'échange de renseignements sur les personnes et les meilleurs moyens d'obtenir les éléments de preuve. Le second, de type instrumental, s'accorde avec les préoccupations générales pour établir de meilleurs contrôles sociaux, légaux et judiciaires dans l'espace européen en mutation. Le troisième ordre, de type réactionnel, engage une coalition de différents organismes pour réagir contre un événement inattendu. » M.-E. LEBEUF, « L'expérience européenne, l'ouverture des frontières en Europe et l'application de la loi », (2004) 66 *La Gazette Gendarmerie royale du Canada* 18.

4. D. BIGO, « La coopération policière avec les PECO : entre confiance et exigence », (2000) 41 *Les Cahiers de la sécurité intérieure* 141, 144-145.

5. J.-J. GLEIZAL, « Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité », (1999) 37 *Les Cahiers de la sécurité intérieure* 73, 75.

1.1. GROUPE TREVI ET ACCORDS DE SCHENGEN : MISE EN PLACE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE DANS L'UE

Les premières formes de coopération autonome entre les autorités policières des États membres remontent à la création en 1976 du groupe informel TREVI réunissant les ministres chargés de la sécurité. Le travail effectué par le groupe *ad hoc* TREVI 92, mis en place le 1^{er} avril 1989 pour « définir les moyens de remédier au déficit de sécurité lié à l'ouverture des frontières », est considéré comme une avancée importante dans le domaine de la coopération policière⁶.

Par ailleurs, le Groupe *ad hoc* immigration créé le 20 octobre 1986 par les ministres chargés de l'immigration des États membres, pour étudier les incidences de la libre circulation sur la sécurité intérieure, a également permis « de travailler dès le début sur le lien existant entre migration irrégulière et criminalité »⁷.

TREVI et Groupe *ad hoc* immigration ont jeté les bases d'une coopération policière à laquelle prenaient part tous les États membres. Leur travail a élargi la portée limitée du premier Accord de Schengen.

L'Accord de Schengen⁸ a établi l'objectif du « libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des États membres [...] ». Il a entraîné l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, avec leur renforcement aux frontières extérieures, d'une part, et l'harmonisation des règles concernant le séjour et la circulation des étrangers à l'intérieur de l'espace Schengen, de l'autre.

La Convention d'application du 19 juin 1990 qualifiée de « document le plus achevé parmi les instruments de coopération

6. F. ROUCHEREAU, « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale », dans P. LÉGER (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2000, p. 66, à la page 74.

7. D. BIGO, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996, p. 164.

8. Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985, JO L 239 22.09.2000 p. 13.

policière »⁹ complète ce premier accord. Elle consacre entre les États parties des avancées constituant des novations dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, notamment le droit d'observation et le droit de poursuite transfrontalière¹⁰.

Les deux instruments ont également défini de nouvelles modalités d'action qui privilégiaient les instruments conventionnels non contraignants.

Les Accords de Schengen préfigurent le système de piliers du Traité de Maastricht. La coopération policière et les questions portant sur la migration¹¹ sont d'ores et déjà traitées dans des enceintes distinctes. Cette séparation a des répercussions qui perdurent sur la répartition des compétences dans les domaines relatifs à la migration nécessitant une action policière.

9. Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. *JO L 239 22.09.2000 p. 0019 — 0062*. « Dans le premier accord Schengen, sur les 33 articles, la collaboration policière n'en concerne que quatre et la lutte contre l'immigration trois. Ce ne sera pas le cas de la Convention d'application de 1990. Celle-ci leur sera au contraire largement dévolue. [...] Cette convention ne se résume pas aux problèmes de contrôle des frontières, de l'immigration et de l'asile, elle s'occupe du déficit de sécurité et de la collaboration policière et judiciaire (presque 100 articles sur les 142 de la convention finale). » D. BIGO, *op. cit.*, note 7, p. 116 et 121.

10. A. POTOCKI, « Coopération policière », dans M. DELMAS-MARTY (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe?*, Paris, Economica, 1993, à la page 190. Convention d'application de l'Accord de Schengen, précité, note 9, Titre III « Police et sécurité », Chapitre 1 « Coopération policière », Article 39.1 : « Les parties contractantes s'engagent à ce que leurs services de police s'accordent dans le respect de la législation nationale et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables [...] ». Parmi ces faits figure le trafic d'êtres humains à l'art. 40.7 et art. 41.4(a).

11. Parmi les quatre groupes principaux de travaux institués dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Schengen, le groupe I est consacré aux questions de « police et sécurité ». « Les grands thèmes traités par ce groupe ont tous pour caractéristique d'être directement liés aux activités de police ou de justice ayant pour finalité la protection des personnes et des biens et la répression ou la prévention des atteintes ou menaces à l'ordre ou la sécurité publics. [...] L'immigration est le sujet d'étude du sous-groupe 3 qui est chargé de la comparaison entre les systèmes de signalement des étrangers indésirables pour aboutir à un système commun. C'est à ce sous-groupe que revient la charge de définir la notion d'étranger indésirable. » V. HREBLAY, *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*, Paris, PUF, 1994, p. 24 et 25.

Ces Accords ont mis en place des « mesures compensatoires » « pour éviter la chute du niveau de sécurité occasionnée par la suppression du contrôle des frontières internes »¹².

La première mesure compensatoire concerne l'harmonisation des critères d'attribution des visas pour les ressortissants de pays tiers désirant entrer sur le territoire commun, pour des séjours inférieurs à trois mois. Ces critères comprennent, entre autres, une liste commune de pays pour les ressortissants desquels le visa est requis, et des mesures de sécurité renforcées pour les documents de voyage.

L'établissement du système d'information Schengen (ci-après « SIS »)¹³ est une deuxième mesure compensatoire. Il s'agit d'un système informatisé d'échanges d'informations mis en place entre les institutions responsables de la surveillance des frontières et les services de police des États membres¹⁴. Considéré comme « la clé de voûte de Schengen et le laboratoire d'un système d'information européen¹⁵ », le SIS est mis à la disposition des services de police, de gendarmerie et de douanes¹⁶ afin de faciliter leurs recherches et optimiser les contrôles. Il prévoit une coopération policière renforcée¹⁷ limitée au domaine pénal, à la prévention et à la répression de la criminalité, à la protection des personnes et des biens¹⁸.

12. J. STORBECK, « La coopération des polices en Europe », (1993) 13 *Les Cahiers de la sécurité intérieure* 175, 180.

13. Ci-après « SIS ».

14. J. STORBECK, *loc. cit.*, note 12, 177.

15. A. MAGRANER, « Coexistence du SIS et du SIE », dans A. PAULY (dir.), *De Schengen à Maastricht : voie royale et course d'obstacles*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1996, p. 81, à la page 81.

16. Convention d'application Schengen, précité, note 9, Titre IV.

17. *Id.*, art. 101, le SIS doit permettre « aux instances qui sont compétentes pour les contrôles frontaliers, les autres vérifications de police exercées à l'intérieur du pays, la délivrance des visas, des titres de séjour et l'administration des étrangers, de disposer grâce à une procédure d'interrogation automatisée des signalements de personnes [...] ».

18. Ce réseau d'information international ne sera pas isolé des autres circuits existants comme TREVI, EUROPOL ou INTERPOL avec lesquels la complémentarité doit être organisée. Le SIS est géré par un système central d'information Schengen institué à Strasbourg. Des systèmes nationaux N.SIS sont mis en place, assistés d'un service spécialisé baptisé SIRENE (Supplément d'information requis à l'entrée nationale). « L'objectif principal est de permettre que seules les informations permettant d'induire en action de la part du policier concerné ou des forces en charge des contrôles frontaliers devraient être mises en mémoire et échangées pour les personnes dont l'interdiction et l'éloignement du territoire Schengen et la recherche avec mesure de rétention pour prévenir un danger, sont requis. » V. HREBLAY, *op. cit.*, note 11, p. 89.

Le SIS est toutefois extensivement utilisé comme un outil policier de contrôle pour la délivrance de visas et les déplacements des ressortissants de pays tiers. La nature mixte du SIS sera reflétée dans le système de piliers du Traité de Maastricht. À ce titre, le SIS symbolise la confusion de compétences qui contribue à l'association progressive de la migration à la criminalité¹⁹.

La dernière mesure compensatoire est la création des officiers de liaison placés auprès d'autres États, pour assurer une mission d'avis et d'assistance. Ces officiers sont détachés auprès des services de police en vertu d'accords bilatéraux, dans le but de promouvoir une coopération efficace dans la lutte contre les activités criminelles et la surveillance des frontières²⁰. Ils deviennent progressivement des éléments indispensables de la gestion du système de contrôle Schengen.

Les Accords de Schengen se distinguent dans le paysage communautaire par l'ampleur des critiques qu'ils suscitent. Leur complexité est souvent dénoncée²¹ ainsi que le déficit démocratique du système de contrôle. Les critiques sur l'absence de dispositions concernant la protection juridique des citoyens²² impliqués dans des opérations transfrontalières de police²³, celles sur les abus découlant d'une définition peu

19. Dans sa communication du 18 décembre 2001 portant sur le développement du Système Information Schengen II, la Commission européenne elle-même a souligné que le SIS était de nature mixte relevant tant du 1^{er} que le 3^e pilier du Traité de Maastricht (*JO L 328, 13.12.2001*). C. SAAS, « Les refus de délivrance de visas fondés sur une inscription au Système Information Schengen », 2003 49-50 *Culture et Conflits*. [En ligne] : www.conflits.org/article.php3?id_article=712 (page consultée le 21 avril 2005).

20. Convention d'application de Schengen, précité, note 9, article 47 leur attribue un rôle dans le démantèlement des filières d'immigration illégale.

21. « Œuvre besogneuse de spécialistes, ce texte est long, lourd, d'un manie-ment difficile. Il manque de lisibilité. L'addition des contraintes accumulées dans les divers services des États partenaires complique le fonctionnement des mécanismes envisagés. L'accumulation des détails techniques ne remplace pas une volonté politique insuffisamment exprimée. » P. MASSON, « Les accords de Schengen : du mythe aux réalités », (1995) 19 *Les Cahiers de la sécurité intérieure* 105, à la page 109.

22. « La Convention d'application de Schengen ne fait allusion ni à la Convention européenne des droits de l'Homme, ni aux principes constitutionnels nationaux. » S. PEERS, « Les droits de l'homme et le troisième pilier », dans P. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 167, aux pages 173 et 174.

23. C. CHEVALLIER-GOVERS, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 326.

limitée de « l'étranger inadmissible »²⁴, et de « la sécurité intérieure »²⁵ demeurent toujours pertinentes. Par ailleurs, le dispositif de Schengen est accusé d'avoir « articulé, au cours des années, un discours de justification des contrôles bien plus qu'il n'a consacré la liberté de circulation, et [...] développé des logiques de surveillance et de contrôle relativisant les pratiques de libre circulation »²⁶.

L'Acte unique européen²⁷ symbolisera l'aval donné par l'UE aux réalisations de Schengen au niveau de la coopération policière contre la migration irrégulière. En vertu de cet acte, les États membres se sont engagés à réaliser un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée. Cet engagement a, en contrepartie renforcé davantage les mesures de contrôles pour les ressortissants des pays tiers.

1.2. TRAITÉ DE MAASTRICHT²⁸ : SYSTÈME DE « PILIERS » ET INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPÉRATION

Le Traité de Maastricht formalise, sur le mode intergouvernemental, la coopération policière déjà mise en place, ouvrant la voie à l'intervention communautaire²⁹. Il instaure un système de piliers pour distinguer les niveaux et les domaines de compétences entre l'UE et les États membres. Par ailleurs, le Traité institutionnalise cette coopération avec la création de l'Office européen de police.

24. F. CRÉPEAU, « Contrôles migratoires aux frontières européennes : l'accélération sécuritaire », dans M. FORTMANN, A. MACLEOD et S. ROUSSEL (dir.), *Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Outremont, Athéna Éditions, 2003, p. 149, à la page 158.

25. D. BIGO et E. GUILD, « Le visa Schengen : expression d'une stratégie de "police" à distance », (2003) 49-50 *Culture et Conflits*, [En ligne] : www.conflits.org/article.php?id_article=726 (page consultée le 21 avril 2005).

26. D. BIGO, *loc. cit.*, note 4, 151.

27. Acte unique européen, *JO L 169 29.06.1987*.

28. Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne signé le 7 février 1992, *JO C 325 24.12.2002*. [En ligne] : (<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>) (page consultée le 21 avril 2005).

29. J. MONTAIN-DOMENACH, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 93.

1.2.1. Le troisième pilier

Les politiques d'immigration et de coopération policière se trouvent dans le troisième pilier intitulé « Justice et Affaires Intérieures ». Elles sont considérées comme des « questions d'intérêt commun »³⁰ pour lesquelles la coordination et la collaboration entre États membres sont encouragées. Dans cette coopération de nature intergouvernementale, les décisions sont prises à l'unanimité et le droit d'initiative appartient exclusivement aux États.

Le Traité précise que la coopération policière est établie « en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale »³¹. Aucun lien n'est, en principe, établi avec la politique d'immigration qui figure dans un alinéa distinct³².

Cette configuration se complique davantage avec l'introduction de la question des visas, dans le champ communautaire, par un article « passerelle ». Une « dichotomie » est ainsi établie entre la politique d'immigration qui relève de la coopération intergouvernementale et la politique des visas qui est communautarisée³³.

Le troisième pilier du Traité de Maastricht marque aussi le début de la création « dans l'improvisation » d'un espace judiciaire auquel plus d'ampleur sera donnée par la suite³⁴.

30. Traité de Maastricht, précité, note 28, Titre VI portant sur les « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures », article K.1 dans *Droit constitutionnel de l'Union européenne : recueil de textes*, édité par R. BIEBER, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, p. 21.

31. *Id.*, article K.1.9. « Les structures relatives à la coopération policières sont de nature flexible. Elles permettent ainsi le développement des mesures et stratégies à long terme de même que la possibilité de coopérations renforcées en réponse à des besoins spécifiques de certains États membres. » P. MYERS, « European Police Cooperation Under Title VI TEU — A Balance Sheet After the Cannes European Council », dans R. BIEBER et J. MONAR (dir.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Brussels, European Interuniversity Press, 1995, à la page 209.

32. *Id.*, l'article K.1.3 cite les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers, et la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers.

33. C. CHEVALLIER-GOVERS, *op. cit.*, note 23, p. 205.

34. J.-L. QUERMONNE, « L'impact du Traité d'Amsterdam sur la citoyenneté européenne : paradoxes ou révolution? », dans B. BADIE et P. PERRINEAU (dir.), *Le citoyen. Mélanges offerts à Alain Lancelot*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 297, aux pages 302 et 303. 96/277/JAI : Action commune, du 22 avril 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant un cadre d'échange de magistrats de liaison visant à l'amélioration de la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne. *JO L 105 27.04.1996*, p. 1.

*The Third Pillar is more than just a symbol of the increasing consensus that international crime should be dealt with at a supranational level. Its function has been to formalise and coordinate various initiatives in this field.*³⁵

Les réalisations du troisième pilier en matière migratoire sont faibles. Elles se résument en une coordination communautaire des activités qui, auparavant, avaient lieu au sein de différentes enceintes de coopération étatique³⁶.

1.2.2. Création de l'Office européen de police

Le Traité de Maastricht institutionnalise la coopération policière en créant l'Office européen de police³⁷ en tant qu'organisme indépendant doté de la personnalité juridique. Le but d'Europol est la gestion et le traitement de l'information policière, ainsi que l'amélioration de l'efficacité et la coopération des services répressifs nationaux. Son domaine d'action s'étend à la lutte contre la filière d'immigration clandestine et la traite des êtres humains³⁸. La compétence d'Europol dans le domaine de la migration irrégulière se trouvait limitée par l'exigence

35. M. DEN BOER, « Police, Customs and Judicial Cooperation in the Treaty on European Union », dans R. BIEBER et J. MONAR (dir.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Brussels, European Interuniversity Press, 1995, p. 191, à la page 192.

36. F. CRÉPEAU, *loc. cit.*, note 24, 162.

37. Ci-après « Europol ». Acte du Conseil du 26 juillet 1995, portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police. *JO C 316 27.11.1995*, p. 1. Europol est implanté aux Pays-Bas et a son siège à La Haye. Selon le Préambule de la Convention, l'objectif commun d'Europol est « [...] d'améliorer la coopération policière dans le domaine du terrorisme, du trafic illicite de drogues et d'autres formes graves de la criminalité internationale par un échange informations permanent sûr et intensif entre Europol et les unités nationales des États membres ». Europol emploie, en dehors des employés permanents, plus de 100 officiers de liaison des États membres. Son budget annuel pour 2004 était de 60 millions d'euros. G. DE KERCHOVE, « Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne », (2004) 3 *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, p. 553, à la page 555.

38. *Id.*, annexe sur la visée de l'article 2 : Liste d'autres formes graves de criminalité internationale. « Europol's work programme includes an annual threat assessment on trafficking and intelligence bulletins sent to member states on a bi-monthly basis. » COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *Annual Report on the Development of a Common Policy on Illegal Immigration, Smuggling and Trafficking of Human Beings, External Borders, and the Return of Illegal Residents*, Brussels, 25.10.2004, SEC(2004)1349, 12.

d'un lien avec la criminalité organisée, mais des aménagements ultérieurs qui ont été apportés à son mandat, ont permis une extension de sa compétence au-delà de ce lien³⁹.

Avec l'élargissement progressif de ses compétences⁴⁰, il est attendu qu'Europol soit l'instance communautaire majeure de la coopération policière dans le futur⁴¹. Il jette les bases d'une intégration policière à la « verticale » entraînant une juxtaposition des compétences nationales et supranationales⁴². Son développement dépend toutefois de la volonté des États membres et le succès de son action est lié à l'harmonisation des politiques pénales⁴³.

À l'instar du système Schengen, le troisième pilier suscite une série de critiques liée essentiellement au caractère intergouvernemental de la coopération qu'il instaure. Les faiblesses structurelles, telles que l'absence d'une définition claire des effets juridiques de cette coopération⁴⁴, s'ajoutent aux réticences des États à prendre des décisions empiétant sur leur souveraineté. L'absence de contrôle judiciaire communautaire dans ce domaine et le manque de transparence⁴⁵ sont également sources de critiques.

Le troisième pilier est marqué par les sensibilités politiques des États membres soucieux de préserver leur souveraineté et

39. S. DE BIOLLEY, « Panorama du droit pénal de l'Union », dans G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH (dir.), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 105, aux pages 125 et 126.

40. Le Protocole du 28 novembre 2002 prévoit pour Europol, la possibilité de participer à des équipes communes d'enquête et de demander aux autorités nationales d'entamer des enquêtes. *JO C 312, 16.12.2002, p. 1*. Le Protocole du 27 novembre 2003 apporte une amélioration de ses modalités de fonctionnement. *JO C 2, 06.01.2004, p. 1*.

41. F. R. MONACO, « Europol : The Culmination of the European Union's International Police Cooperation Efforts », (1995) 19 *Fordham Int'l L.J.* 247, 306.

42. M. SANTIAGO, *Europol and police cooperation in Europe*, New York, The Edwin Mellen Press, 2000, p. 232.

43. J. MONTAIN-DOMENACH, *op. cit.*, note 29, p. 111.

44. D. O'KEEFFE, « A critical view of the Third Pillar », dans A. PAULY (dir.), « *De Schengen à Maastricht : voie royale et course d'obstacles* », Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1996, p. 1, à la page 11.

45. D. O'KEEFFE, « Reforming the Third Pillar : Transparency and Structural Reform in the Long-Term Perspective », dans R. BIEBER et J. MONAR (dir.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Brussels, European Interuniversity Press, 1995, p. 397, aux pages 420-421.

leur sécurité intérieure, au détriment des considérations démocratiques et du contrôle judiciaire⁴⁶.

Parallèlement, l'impossibilité de la saisine de la Cour de justice des Communautés européennes⁴⁷ pour les actes d'Europol, est critiquée par plusieurs auteurs⁴⁸. Il est de plus reproché aux fichiers Europol de ne pas cibler seulement des criminels effectivement recherchés par la justice, mais aussi « les suspects non encore soumis à une procédure d'enquête judiciaire, les informateurs et les témoins possibles »⁴⁹.

1.3. TRAITÉ D'AMSTERDAM⁵⁰ : « ESPACE DE LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE »

Le Traité prévoit l'établissement d'un ordre juridique européen et d'un espace de police et de justice, dans le but d'offrir aux citoyens communautaires des garanties de liberté, de sécurité et de justice effectives. Il communautarise les procédures relatives au franchissement des frontières extérieures de l'UE, à l'immigration et à la protection des ressortissants des pays tiers. En revanche, la coopération policière et judiciaire est maintenue dans le giron de la coopération intergouvernementale. L'article 29 prévoit la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, en précisant les moyens⁵¹.

46. S. SKINNER, « The Third Pillar Treaty Provisions on Police Cooperation : Has the EU Bitten Off More Than It Can Chew? », (2002) 8 *Colum. J. Eur. L.* 203, 213.

47. Ci-après « CJCE ».

48. M. SANTIAGO, *op. cit.*, note 42, p. 66.

49. D. BIGO, « Les archipels des professionnels de l'(in)sécurité », dans M. FORTMANN, A. MACLEOD et S. ROUSSEL (dir.), *Vers des périmètres de sécurité? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe*, Montréal, Athéna Éditions, 2003, p. 111, à la page 117.

50. Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes — Protocoles annexés au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne — Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, signé le 18 juin 1997, *JO L 340 10.11.1997*. [En ligne] : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12002M/htm/12002M.html> (page consultée le 21 avril 2005).

51. *Id.*, art. 29 : « [...] 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 [...] Cet objectif est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment [...] la traite d'êtres humains [...], 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) [...] »

Le Traité vise à promouvoir une coopération opérationnelle entre les forces de police et toute autre autorité remplissant des missions de police, basée sur des accords de coopération et des actions en commun directement ou par le biais d'Europol⁵².

L'article 30 du Traité se lit comme suit :

L'action en commun dans le domaine de la coopération policière couvre entre autres : 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 ; a) 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 ; b) 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 ; c) l'évaluation en commun de techniques d'enquête particulières concernant la détection des formes graves de criminalité organisée.

Le principe de la coopération renforcée est appliqué. « C'est dans le cadre du troisième pilier que les États ont eu le moins de mal à se mettre d'accord »⁵³.

Par ailleurs, le Traité fixe un cadre évolutif pour Europol. Sa formulation souple prévoit la possibilité pour les agents d'Europol, de participer à des équipes communes d'enquête, ainsi que la compétence de demander aux autorités nationales d'engager ou coordonner des enquêtes dans des cas précis⁵⁴.

Le Traité d'Amsterdam crée de nouveaux instruments comme « décision-cadre » et « décisions » à la place des actions

52. F. ROUCHEREAU, *loc. cit.*, note 6, 68-69.

53. C. CHEVALLIER-GOVERS, *op. cit.*, note 23, p. 225.

54. S. DE BIOLLEY, *loc. cit.*, note 39, 122.

et positions communes⁵⁵ afin de remédier à la lourdeur du mécanisme de prise de décision. Ces instruments ne manquent toutefois pas d'inconvénients.

En matière de lutte contre l'immigration clandestine et de gestion des flux migratoires, une grande place est laissée à l'orientation et à la coordination des politiques nationales, les engagements des États membres relevant tout autant du champ politique que du domaine juridique. L'inclinaison des États membres pour des instruments caractérisés par leur absence de force juridique tels que les multiples programmes et plans d'actions et autres tableaux de bord renforce ce sentiment de justiciabilité variable.⁵⁶

L'incorporation de l'acquis Schengen dans le droit communautaire⁵⁷ est une autre réalisation du Traité, qui ne manque pas d'ajouter « another dimension of complexity including a system of options that allows certain states to opt in and out of the decision making process under varying circumstances »⁵⁸.

La répartition imparfaite de l'acquis Schengen entre les piliers et des désaccords sur la valeur juridique contraignante des décisions posent des problèmes dans le cadre du Traité d'Amsterdam.

La coopération institutionnelle, en incluant la question de Schengen et de son acquis a, de facto, reconduit toutes les ambiguïtés de Maastricht et créé un lien entre coopération policière, flux migratoires et question des frontières. [...] L'acquis Schengen a contaminé le premier pilier via le titre IV bien plus qu'il n'a découplé troisième et premier en faveur de ce dernier.[...] La coopération policière et judiciaire semble toujours dépendante d'une vision liant abusivement crime et migration. La dynamique du premier pilier visant à plus de solidarité et d'intégration entre les pays membres est minée par la logique de méfiance du troisième pilier non dans le

55. J.-L. QUERMONNE, *loc. cit.*, note 34, 302-303.

56. D. BIGO, *op. cit.*, note 7, p. 78.

57. Le Traité d'Amsterdam comprend un protocole relatif à Schengen qui introduit dans le Traité CE l'acquis Schengen, précité, note 50. Ce même protocole introduit dans le troisième pilier du Traité sur l'Union européenne les dispositions de Schengen relatives à la coopération policière, à l'entraide judiciaire en matière pénale et au SIS.

58. M. SANTIAGO, *op. cit.*, note 42, p. 233.

domaine du crime lui-même mais en tant qu'elle est importée dans le premier pilier dans les domaines de la migration et des flux transfrontalières.⁵⁹

Du côté des développements positifs, il convient de mentionner que le Traité confère à la CJCE une compétence plus étendue que celle qui était prévue auparavant. Pour ce qui concerne les règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'UE et la politique d'immigration, y compris les droits des ressortissants de pays tiers, un élargissement du champ matériel de l'intervention du juge communautaire est assuré⁶⁰. La CJCE devient compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité de leurs mesures d'application⁶¹. Cela est toutefois subordonné à la condition de la reconnaissance de la compétence de la CJCE par les États qui ont, de plus, la possibilité de limiter la saisine aux juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'appel.

En revanche, l'article 35 contient une réserve générale à la compétence de la CJCE⁶² « pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, [et] pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États

59. D. BIGO, *loc. cit.*, note 49, 159.

60. H. LABAYLE, « Les nouveaux domaines d'intervention de la Cour de justice : l'espace de liberté, de sécurité et de justice », dans M. DONY et E. BRIBOSIA (dir.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 73, à la page 77.

61. Traité UE, précité, note 28, art. 35(1) « La cour de justice des communautés européennes est compétente, sous réserve des conditions définies au présent article, pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application. » Acte du Conseil du 23 juillet 1996 établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, le protocole concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un Office européen de police. *JO C 299 09.10.1996*, p. 1. Art. 35(6) : « La Cour de justice est compétente pour contrôler la légalité des décisions-cadres et des décisions lorsqu'un recours est formé par un État membre ou par la Commission pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir. [...] »

62. *Id.*, art. 35(5).

membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ».

Cette réserve serait justifiée par la nature sensible des matières régies parmi lesquelles figure la lutte contre la grande criminalité. Elle ouvre néanmoins la voie à des atteintes aux droits fondamentaux par la carte blanche donnée à la police.

Enfin, l'espace pénal européen prend plus de forme avec Amsterdam. Un rôle accru est prévu pour les magistrats dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale avec les pouvoirs d'enquête et de coordination. Le Traité instaure aussi un cadre de coopération entre Eurojust et Europol⁶³.

1.4. TRAITÉ DE NICE⁶⁴ : ÉLARGISSEMENT

Le Traité de Nice régit l'élargissement de l'UE à 25 États membres. Il apporte peu de modifications aux dispositions concernant la coopération policière et la migration irrégulière. L'élargissement ne résout pas les problèmes déjà identifiés dans le domaine de la coopération policière. Bien au contraire, l'adhésion de nouveaux États complique les débats épistémologiques sur l'espace pénal européen⁶⁵. Elle modifie l'équilibre précaire entre libre circulation et sécurité⁶⁶ en réunissant les pays d'immigration et d'émigration au sein du même espace. Les discours sur la perméabilité des nouvelles frontières de l'Est et la peur de la corruption des polices des pays entrants exacerbent les tensions.

63. J.-L. QUERMONNE, *loc. cit.*, note 34, 302-303. 98/428/JAI : Action commune du 29 juin 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne concernant la création d'un Réseau judiciaire européen. *JO L 191* 07.07.1998, p. 4.

64. Traité de Nice modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, *JO C 80* 10.03.2001. [En ligne] : <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (page consultée le 21 avril 2005).

65. S. SKINNER, *loc. cit.*, note 46, 203.

66. M. ANDERSON, *Border Regimes and Security in an Enlarged European Community : Implications of the Entry into Force of the Amsterdam Treaty*, EUI Working Papers, RSC No. 2000/8, Florence, European University Institute, 2000, p. 20.

Sur le plan institutionnel, « l'élargissement conduit à des textes toujours plus généraux et ayant de moins en moins de prises sur les pratiques sociales, à force de tentatives de synthèse et de consensus »⁶⁷.

Le Traité a entraîné de nouveaux aménagements sécuritaires au niveau communautaire⁶⁸ pour « permettre au États de faire face au risque de découplage des enceintes traitant de la sécurité et des structures de l'UE »⁶⁹. Enfin, l'incorporation des dispositions d'Eurojust dans les textes communautaires, constitue un pas en avant dans la consolidation de l'espace pénal européen.

1.5. MODES DE COOPÉRATION POLICIÈRE EN EUROPE EN DEHORS DE L'UE : FOCALISATION SUR LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE

L'UE n'est pas le seul forum de coopération policière en Europe. En effet, « les policiers européens seront les premiers à imaginer, organiser et institutionnaliser des formes de coopération policière »⁷⁰.

Il serait, par conséquent, utile d'aborder brièvement les autres forums et modalités de coopération policière en Europe, pour relever leur complémentarité avec le modèle communautaire. Mais aussi, parallèlement, pour attirer l'attention sur la focalisation récente des activités de ces autres forums sur les questions de migration irrégulière.

Les coopérations opérationnelles existent depuis la création des polices nationales. Celles-ci prennent la forme

67. D. BIGO, *loc. cit.*, note 4, 158 et 163.

68. Le développement d'un système d'information Schengen de la deuxième génération (SIS II) fait partie de ces aménagements. SIS II permettra à dix nouveaux États membres d'y participer, intégrant de nouvelles fonctionnalités et de nouvelles données, y compris les identificateurs biométriques, et autorisant l'accès à de nouvelles autorités comme Europol, Eurojust, Agence de gestion des frontières extérieures. Communication de la Commission COM(2001)720final. G. DE KERCHOVE, *loc. cit.*, note 37, 556.

69. D. BIGO, *loc. cit.*, note 49, 122.

70. V. HREBLAY souligne que « [...] la première étape d'une coopération policière internationale institutionnalisée a été la signature à Paris le 18 mai 1904, d'un arrangement international qui donna lieu le 4 mai 1910 à la signature d'une convention internationale pour la répression de "la traite des blanches". *Op. cit.*, note 11, p. 163.

de coopérations bilatérale ou multilatérale, et portent essentiellement sur le contrôle frontalier⁷¹. Par ailleurs, les coopérations informelles basées sur des traités conclus dès le début des années 70, ont mis en place des groupes de travail. Ceux-ci « préfigurent la période actuelle de coopération plus institutionnelle et facilitent la définition de projets et d'analyses communs des enjeux de la sécurité en Europe »⁷².

Il existe également en Europe plusieurs modèles de coopération intergouvernementale comme celle conclue entre des États de l'Union économique Benelux, avec l'application d'une Convention sur l'extradition dès 1962⁷³.

Il convient également de souligner le rôle normatif du Conseil de l'Europe dans le domaine de coopération pénale⁷⁴, la mise en place des règles de conduite applicables à la police⁷⁵ et la protection des droits et libertés fondamentaux grâce au rôle que joue la *Convention européenne des droits de l'Homme*.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (ci-après « OSCE »)⁷⁶ mérite d'être mentionnée pour ses

71. On peut citer à titre d'exemples, la coopération franco-allemande à Saarbrück, celle entre Pays-Bas, Allemagne, Belgique et France dans la région Rhin-Meuse et plus récemment, l'accord qui régit les relations entre les polices française et britannique relatif aux problèmes de sécurité résultant de la construction et l'ouverture du tunnel sous la Manche.

72. J. MONTAIN-DOMENACH, *op. cit.*, note 29, p. 94.

73. C. JOUBERT et H. BEVERS, *Schengen Investigated. A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, Amsterdam, Kluwer Law International, 1996, p. 26-42.

74. La Convention sur l'extradition du 13 décembre 1957 (STE no. 24) et la Convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (STE no. 30) du Conseil de l'Europe constituent des outils de coopération judiciaire et policière. A. POTOCKI, *loc. cit.*, note 10, 187.

75. Le Programme « Droits de l'Homme et Police » www.coe.int/T/F/Droits_de_l_Homme/police (page consultée le 21 avril 2005) ; H. G. SCHERMERS, « Inhuman Treatment by Police Officers », dans *Liber Amicorum Marc-André Eissen*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 363 ; F. OST, « Originalité des méthodes d'interprétation de la Cour européenne des droits de l'Homme », dans M. DELMAS-MARTY (dir.), *Raisonner la raison d'État, vers une Europe des droits de l'homme*, Paris, PUF, 1989, pp. 405-463 ; J. ALDERSON, *Les droits de l'homme et la police*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1994. Le 16 mai 2005, le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature une Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains. [En ligne] : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/197.htm> (page consultée le 4 octobre 2005).

76. Ci-après « OSCE ». www.osce.org/activities/13029.html www.osce.org/spmu/item_11_13565.html (page consultée le 21 avril 2005).

activités menées dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. L'établissement d'une « strategic police matters unit » et d'un représentant spécial dans ce domaine, est susceptible d'engendrer des effets positifs dans l'espace élargi de l'OSCE.

Enfin, l'Organisation internationale de police criminelle⁷⁷ créée en 1946, occupe une place importante dans la coopération policière. Cette institution internationale publique *sui generis*⁷⁸ qui offre un système global d'échanges d'informations, a été critiquée dans le passé pour sa lenteur et ses faiblesses structurelles. Interpol qui, grâce à un nouveau système de communication et le rajeunissement de l'informatique serait devenu plus rapide et efficace⁷⁹ entamerait, à son tour, un processus d'« européanisation »⁸⁰. Il a par ailleurs recentré ses activités sur la prévention de la traite des êtres humains, par le biais des projets analytiques⁸¹.

Il ressort de ce rapide survol que les travaux menés dans différentes enceintes européennes sur la coopération policière se concentrent de plus en plus sur la lutte contre la migration irrégulière. Les activités de ces enceintes sont souvent complémentaires. Elles contribuent à l'action de l'UE tant du point de vue normatif qu'opérationnel.

77. « OIPC » plus connu sous le nom d'Interpol. V. HREBLAY, *op. cit.*, note 11, p. 164.

78. « Son organisation garde encore certaines de ses caractéristiques d'origine, elle n'est pas fondée sur un traité international, n'est pas insérée dans une structure politique globale ou internationale, elle n'a pas de structure représentative émanant des États concernés pour diriger l'administration et les opérations. » *Id.*, p. 155. C. FJNAUT, « Action de police internationale en Europe : état des lieux et perspectives », (1993) 13 *Les Cahiers de la sécurité intérieure* p. 153.

79. D. BIGO, *op. cit.*, note 7, p. 240.

80. Le terme est utilisé par C. CHEVALLIER-GOVERS qui souligne qu'« il existe une dissymétrie entre les États membres et les utilisateurs d'Interpol. 80 % des États membres sont des États non européens, or 80 % de messages transmis par la station centrale chaque année impliquent un État européen. » *Op. cit.*, note 23, p. 128.

81. Interpol a mis en place un projet analytique intitulé « Red Routes » sur l'identification des réseaux criminels de l'Europe de l'Est dans le domaine de la traite de femmes. Un autre projet nommé « Bridge » ayant une approche plus opérationnelle serait en cours pour la lutte contre le crime organisé en matière de trafic des êtres humains. INTERPOL, 2002. [En ligne] : <http://www.interpol.int/Public/THB/default.asp> (page consultée le 21 avril 2005). General Secretariat 2002 Annual Report [En ligne] : <http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN72/Reports/agn72r01.pdf> (page consultée le 21 avril 2005).

2. LA MISE EN ŒUVRE RÉCENTE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE CONTRE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE AU SEIN DE L'UE : LE SOMMET DE TAMPERE ET LE PLAN D'ACTION GLOBALE DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE ET LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Suite à la conclusion du Traité d'Amsterdam, une réunion spéciale du Conseil européen tenue à Tampere en Finlande en octobre 1999, a été consacrée à l'élaboration des grandes lignes politiques de l'UE dans le domaine de la migration, pour les prochaines années.

Le point 23 des conclusions de cette réunion porte sur la nécessité de « combattre à sa source, l'immigration clandestine en s'attaquant à ceux qui se livrent à la traite des êtres humains et à l'exploitation économique des migrants ».

Adopté le 28 février 2002, le Plan d'action globale de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains⁸² se donne la tâche d'élaborer des politiques communes dans le domaine de lutte contre la migration irrégulière⁸³. Il intègre également les questions liées aux migrations, dans la politique extérieure de l'UE⁸⁴.

La grande majorité des actions prévues par le Plan d'action exige, pour leur mise en œuvre, l'implication des services de police. En effet, une coopération policière effective entre les États membres et entre ceux-ci et les États tiers apparaît comme la condition *sine qua non* du succès des mesures communautaires.

Les domaines d'action nécessitant une telle coopération sont résumés, avec un survol des réalisations les plus récentes, dans les prochaines sections.

82. Plan d'action arrêté par le Conseil de la justice et des affaires étrangères en application de l'article 63 du Traité d'Amsterdam, précité, note 28, « Le Conseil, [...], arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam : 3) des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants : a) conditions d'entrée et de séjour [...] b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ».

83. JO C 142, 14.06.2002.

84. Communication de la Commission du 2 décembre 2002, COM(2002)703final.

2.1. GESTION DES FLUX D'INFORMATIONS

La collecte, l'analyse et l'échange d'information constituent un volet important du Plan d'action, nécessitant une étroite collaboration policière. Ce volet comprend un large éventail de mesures parmi lesquelles figure la création du réseau des officiers de liaison postés à l'extérieur de leurs pays⁸⁵ et chargés de la gestion du flux d'informations, afin de maximiser la coopération.

Le développement du SIS II d'ici 2006 de manière à inclure les compétences d'enquête à celles d'information⁸⁶, est une autre composante de ce volet, tout comme le développement d'« un système d'alerte » basé sur la création d'un réseau d'information et de coordination, sécurisé, accessible sur le web, pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires⁸⁷.

2.2. POLITIQUES DE VISAS

Les politiques en matière de visa constituent un terrain privilégié d'intervention policière. Les mesures mises en œuvre par l'UE sont des instruments de contrôle par excellence de la migration irrégulière. Parmi ces mesures figurent l'établissement des normes uniformes avec un modèle commun en matière de visas, une liste commune des pays tiers, révisée sur une base annuelle⁸⁸

85. 2003/170/JAI : Décision 2003/170/JAI du Conseil du 27 février 2003 relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités représentatives des États membres. *JO L 067 12.03.2003*, p. 27.

86. Décision du Comité exécutif du 25 avril 1997 concernant l'adjudication de l'étude préliminaire du SIS II [SCH/Com-ex (97) 2, rév. 2]. *JO L 239 22.09.2000*, p. 440 ; 2001/886/JAI : Décision du Conseil du 6 décembre 2001 relative au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II). *JO L 328 13.12.2001*, p. 1.

87. Proposition de la Commission du 25 novembre 2003, COM(2003)727 final 2003/0284.

88. Décision du Comité exécutif du 27 juin 1996 concernant les principes de délivrance des visas Schengen en relation avec l'article 30, paragraphe 1, point a), de la Convention d'application de l'Accord de Schengen [SCH/Com-ex (96) 13 rév.]. *JO L 239 22.09.2000*, p. 180 ; Règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa. *JO L 164 14.07.1995*, p. 1 ; Règlement (CE) n° 574/1999 du Conseil du 12 mars 1999 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres. *JO L 072 18.03.1999*, p. 2 ; Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. *JO L 081 21.03.2001*, p. 1.

et un système européen d'identification des visas. Des propositions faites par la Commission en 2003, pour l'utilisation de nouveaux standards de sécurité, y compris, des données biométriques⁸⁹ pour les documents des ressortissants de pays tiers⁹⁰, ont pour but d'améliorer la sécurité d'utilisation du visa et du permis de séjour.

Les politiques de visas ont nécessité la création de structures administratives communes entre États membres. Ce développement a abouti au renforcement de la coopération entre les consulats de l'UE dans les pays tiers, avec l'établissement des bureaux communs chargés de la délivrance de visas⁹¹.

Le « Système d'information visas »⁹² permettant l'échange de données entre les États membres, dans le but de faciliter l'identification et le retour des résidents illégaux, est considéré comme la pierre angulaire des mesures de coopération dans le domaine des visas⁹³. Une harmonisation des procédures avec le SIS II est à cet égard envisagée. Ces mesures sont complétées par la mise en place du système FADO permettant la vérification de l'authenticité des documents⁹⁴.

2.3. MESURES RELATIVES À LA GESTION DES FRONTIÈRES

La mise en œuvre de la coopération est gérée à travers des programmes spécifiques⁹⁵. Pour la période 2002-2006, cette tâche est synthétisée dans le cadre du « Programme

89. O. BOWCOTT, « Biometrics — Great Hope for World Security or Triumph for Big Brother? », *The Guardian*, 18 juin 2004.

90. Ces mesures portent tant sur les visas que les permis de résidence. Elles signifient un élargissement des contrôles aux résidents réguliers ressortissants de pays tiers. Propositions contenues dans COM(2003)558final 2003/0217 et COM(2003)558final 2003/0218.

91. Décision du Comité exécutif du 15 décembre 1997 concernant l'harmonisation de la politique en matière de visas [SCH/Com-ex (97) 32]. *JO L 239 22.09.2000*, p. 186.

92. Décision du Conseil du 8 juin 2004, *JO L 213 15.06.2004*.

93. Commission's legislative and work programme 2004, COM(2003)645final du 29 octobre 2003.

94. 98/700/JAI : Action commune du 3 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création d'un système européen d'archivage d'images (FADO). *JO L 333 09.12.1998*, p. 4.

95. Le premier programme intitulé ODYSSEUS qui a pris fin en 2001, avait été instauré sur la base de l'article K.3 du traité sur l'UE. *JO L 99, 31.03.1998*, p. 2.

d'action concernant la coopération administrative dans les frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration »⁹⁶.

L'Agence européenne de gestion des frontières extérieures⁹⁷ créée pour mettre en application le Programme ARGO⁹⁸, et devenue opérationnelle le 1^{er} mai 2005, repose sur la coopération policière entre les États membres pour :

- les aider à mettre en œuvre, de manière harmonisée, la législation européenne en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures ;
- coordonner la coopération opérationnelle des autorités nationales compétentes ;
- coordonner la formation du personnel, l'analyse des risques, les opérations conjointes, les projets pilotes ; et
- gérer l'aide technique dispensée aux nouveaux États membres.

Le système d'évaluation des risques prévoit le développement d'un modèle commun d'analyse de risque intégrée, avec un Centre d'analyse de risque établi à Helsinki. Le cadrage des opérations menées par des équipes communes a nécessité la création d'un corps européen de gardes-frontières⁹⁹, et la détermination des modalités d'utilisation commune de l'équipement de surveillance des frontières.

96. Ci-après « ARGO ». 2002/463/CE : Décision du Conseil du 13 juin 2002 portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (programme ARGO). *JO L 161 19.06.2002*, p. 11.

97. Communiqué de presse no. 7721/05 de la 2652^e session du Conseil de l'UE (Justice et affaires intérieures), 14 avril 2005. Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. *JO L 349 25.11.2004*, p. 1.

98. Le programme est chargé de la création d'une agence permanente de soutien technique garantissant la cohérence et l'efficacité de la coopération comprenant tous les aspects du contrôle des flux migratoires : collecte, stockage et diffusion d'informations, gestion du système SIS, coopération administrative, coopération dans le domaine du retour, renforcement de la lutte contre les filières d'immigration clandestine et de la prévention des flux d'immigration illégale, un meilleur partage du fardeau financier, des projets pour identifier les faiblesses structurelles de certaines frontières stratégiques et financement des projets nationaux.

99. Recommandation du Conseil du 8 mai 2003 relative à un modèle d'accord pour la création d'une équipe commune d'enquête. *JO C 121 23.05.2003*, p. 1 ; Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête. *JO L 162 20.06.2002*, p. 1.

Plusieurs de ces mesures visent à augmenter la capacité de la coopération policière. D'autres ont pour but d'améliorer la qualité opérationnelle de la police.

2.4. LES PROGRAMMES D'ÉTUDES ET DE FORMATION COMMUNES

Ces programmes ont été spécialement conçus pour harmoniser la formation des agents du service des frontières des pays membres de l'UE, mais aussi des pays tiers.

Le Collège européen de police a été créé le 22 décembre 2000¹⁰⁰, un réseau électronique d'enseignement à distance (*e-learning*)¹⁰¹ a été établi, de même que plusieurs centres de formation des agents chargés de surveiller les frontières extérieures¹⁰².

Il existe, de plus, des programmes de formation plus ciblés sur les pays tiers, qui sont dispensés avec la participation d'autres organisations internationales. On peut citer à titre d'exemple, « CARDS Regional police project against serious crime in southeastern Europe », mis en œuvre par la Commission de l'UE en collaboration avec le Conseil de l'Europe¹⁰³.

2.5. LES POLITIQUES DE RÉADMISSION ET D'ÉLOIGNEMENT

Ces politiques nécessitent la mise au point d'une approche commune et d'une coopération policière entre les

100. Ci-après « CEPOL », Décision du Conseil du 22 décembre 2000 portant création du Collège européen de Police (CEPOL). *JO L 336 30.12.2000*, p. 1.

101. G. DE KERCHOVE, *loc. cit.*, note 37, 559.

102. Ce sont des « specialized centres dealing with each type of border like the Centre for Land Borders, the Air Borders Centre and the two Sea Borders Centres for the east and the west parts of the Mediterranean Sea and the Atlantic Ocean. » COMMISSION STAFF WORKING PAPER, *op. cit.*, note 38, 4.

103. [En ligne] : www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crime/ (page consultée le 21 avril 2005). Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 3906/89 et (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE, *JO L 306*, 07.12.2000.

États membres, en vue de l'exécution des mesures d'éloignement et de réadmission.

Plusieurs mesures de coopération policière¹⁰⁴ ont été adoptées par l'UE dans ce domaine. Ces mesures visent à harmoniser les modalités d'éloignement des étrangers, y compris de transit ainsi que le contenu des accords conclus avec les pays tiers à cette fin.

2.6. LA RÉPRESSION DE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE ET DE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

Un autre domaine du Plan d'action impliquant une coopération policière, est la répression de la migration clandestine et de la traite des êtres humains. La plupart des mesures prises par l'UE mettent l'accent sur l'aspect « criminalisation et lutte contre la migration clandestine »¹⁰⁵ ou « indemnisation

104. Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement. *JO C 005 10.01.1996*, p. 3 ; Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers. *JO C 274 19.09.1996*, p. 18 ; Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers. *JO C 274 19.09.1996*, p. 20 ; Directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers. *JO L 149 02.06.2001*, p. 34 ; Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne. *JO L 321 06.12.2003*, p. 26 ; Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus. *JO L 261 06.08.2004*, p. 28.

105. Décision du Conseil du 16 décembre 1996 relative au suivi de la mise en œuvre des actes adoptés par le Conseil en matière d'immigration clandestine, de réadmission, d'emploi irrégulier de ressortissants de pays tiers et de coopération dans l'exécution des arrêtés d'expulsion. *JO L 342 31.12.1996* p. 5 ; Recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'États tiers. *JO C 304 14.10.1996* p. 1 ; Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux et l'amélioration des moyens de contrôle prévus à cet effet. *JO C 005 10.01.1996* p. 1 ; 2002/946/JAI : Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. *JO L 328 05.12.2002* p. 1 ; Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers. *JO L 328 05.12.2002* p. 17 ; Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers. *JO L 261 06.08.2004* p. 24.

des victimes »¹⁰⁶. Peu de décisions concrètes visent spécifiquement la coopération opérationnelle policière pour la lutte contre les filières de traite des êtres humains¹⁰⁷.

2.7. LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS

Le Plan d'action prévoit une coopération accrue avec les pays tiers dans la gestion de la migration irrégulière. La coopération pour la répression des migrations devient ainsi une condition déterminant les relations extérieures de l'UE avec les pays tiers. Toute assistance technique et financière de la part de l'UE devient subordonnée à l'acceptation d'une telle coopération par les pays en question¹⁰⁸.

106. Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. *JO L 261 06.08.2004 p. 19*.

107. Décision du Comité exécutif du 27 octobre 1998 concernant l'adoption des mesures visant à lutter contre l'immigration clandestine [SCH/Com-ex (98) 37 déf. 2]. *JO L 239 22.09.2000 p. 203* ; 2002/629/JAI : Décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains. *JO L 203 01.08.2002 p. 1* ; 2003/209/CE : Décision de la Commission du 25 mars 2003 portant création d'un groupe consultatif dénommé « Groupe d'experts sur la traite des êtres humains ». *JO L 079 26.03.2003 p. 25* ; Résolution du Conseil du 20 octobre 2003 relative à des initiatives destinées à lutter contre la traite des êtres humains et en particulier des femmes. *JO C 260 29.10.2003 p. 4*.

108. Règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. *JO L 189 30.07.1996* ; Règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale (Takis). *JO L 12 18.01.2000*. L'UE a par ailleurs établi un programme d'assistance technique et financière intitulé « AENEAS » en faveur des pays tiers dans le domaine de l'asile et des migrations, pour 2004 à 2008, doté d'un budget total de 250 millions d'euros. Règlement (CE) n° 491/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS). *JO L 080 18.03.2004, p. 1* ; La Politique européenne de voisinage est un autre programme prévoyant une assistance financière aux pays partenaires pour 2007-2013. Des plans d'action seront conclus avec l'Ukraine, la Moldavie, la Jordanie, Israël, l'Autorité Palestinienne, la Tunisie et le Maroc. 2005/47/CE : Décision du Conseil du 22 décembre 2004 modifiant la décision 2000/24/CE afin de tenir compte de l'élargissement de l'Union européenne et de la politique européenne de voisinage. *JO L 021 25.01.2005, p. 0009 — 0010* ; 96/622/JAI : Position commune du 25 octobre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point a) du traité sur l'Union européenne, relative aux missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière. *JO L 281 31.10.1996, p. 1* ; 98/429/JAI : Action commune du 29 juin 1998 adoptée par le Conseil sur la base de

2.8. LE PROGRAMME DE LA HAYE

Ce programme approuvé par le Conseil européen en novembre 2004, fixe les priorités pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le nouveau plan d'action lancé le 10 mai 2005 constitue le cadre de référence pour les cinq prochaines années dans ce domaine. Il s'inscrit dans la continuité de l'ancien plan d'action, confirmant avec force la détermination de l'UE de renforcer la lutte contre la migration irrégulière.

3. CONSÉQUENCES DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

La coopération policière contre la migration irrégulière a plusieurs conséquences. Premièrement, elle entraîne des changements considérables au niveau de la perception des notions de « frontière » et de « sécurité intérieure ». Ces changements, à leur tour, ont un impact profond sur la perception du phénomène de la migration dans les sociétés de destination.

La perception sociale négative de la migration a légitimé les mesures gouvernementales et communautaires devenues de plus en plus restrictives. Ce processus a facilité la criminalisation de la migration. Dans ce contexte précis, le rôle et les fonctions incombant à la police dans la lutte contre la migration irrégulière ont également subi des changements sans précédents. L'accent placé sur le contrôle de flux migratoires au détriment d'une lutte ciblée sur l'aspect criminel du phénomène, a donné lieu à des violations des droits de la personne, sans avoir un impact décisif sur les flux migratoires irréguliers.

Les prochains chapitres seront consacrés à ces conséquences de la coopération policière.

3.1. CHANGEMENT DE LA PERCEPTION DES NOTIONS DE « FRONTIÈRE » ET DE « SÉCURITÉ INTÉRIEURE »

La notion de « frontière » a subi des changements depuis la suppression des frontières intérieures communautaires. La

l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, instituant un mécanisme d'évaluation collective de l'adoption, de l'application et de la mise en œuvre effective par les pays candidats de l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. *JO L 191 07.07.1998*, p. 8.

liberté de circulation n'est pas sans conséquences. L'époque « où la frontière était conçue comme une ligne de partage entre deux États souverains disparaît au profit d'une conception en termes de front, comme zone de souveraineté partagée »¹⁰⁹.

« Les frontières qui renvoient à l'État »¹¹⁰ participent de « la représentation du territoire national pour la création d'une conscience commune » et de « l'opération de sacralisation des frontières comme facteur de stabilité »¹¹¹. L'absence des frontières intérieures va de pair avec leur délocalisation. Car elle implique la suppression d'un élément important du maillage policier, pouvant renforcer le « nomadisme criminel » si elle n'était compensée par d'autres contrôles. Pour répondre à cette nouvelle donne, la concertation européenne devient de plus en plus prononcée et témoigne d'une interprétation croissante des préoccupations de sécurité intérieure et extérieure¹¹².

À la place des contrôles aux frontières [...], se met donc en place un contrôle qui se délocalise, qui n'est plus un lieu fixe et qui prend une tournure éthique et se confond avec le contrôle d'activités criminelles. Le contrôle frontalier qui s'appliquait théoriquement à tous, devient un équivalent du contrôle du crime.¹¹³

Cette évolution aboutit à une « redéfinition de la menace, réelle ou imaginaire »¹¹⁴.

La nouvelle perception de la frontière déteint sur des considérations de sécurité intérieure. On assiste dans l'UE, à une « interpénétration de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure qui est une montée en force des logiques d'actions policières »¹¹⁵.

109. D. BIGO, E. GUILD, *loc. cit.*, note 25. [En ligne]: www.conflits.org/article.php?id_article=726 (page consultée le 21 avril 2005).

110. M. FOUCHER, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988, p. 25.

111. *Id.*, p. 20.

112. J. WEISBEIN, « Sociétés en mutation : des problèmes communs et des valeurs partagées », dans F. PARISOT (dir.), *Citoyennetés nationales et citoyenneté européenne*, Paris, Hachette Éducation, 1998, p. 310.

113. D. BIGO, « Les États face aux flux transfrontières de personnes : enjeux et perspectives », (1995) 19 *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, p. 119, à la page 121.

114. C. WIHTOL DE WENDEN, « Les politiques d'immigration européenne », (1995) 19 *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, p. 24, à la page 29.

115. D. BIGO, *loc. cit.*, note 49, 145.

L'émergence de la notion de la sécurité intérieure est elle-même liée à la libre circulation et à la citoyenneté européenne. La représentation de la sécurité construit un lien entre migration et sécurité, « elle n'est plus forcément individualisante et égalitariste [...] mais ethnicisante et discriminante »¹¹⁶. Elle est basée sur un équilibre fragile qui peut basculer facilement du côté des dérives sécuritaires.

Ainsi, les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont-ils donné un « tour de vis sécuritaire » à l'édification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'UE. « En analysant les mesures initiées ou adoptées après le 11 septembre, on découvre aisément qu'elles sont axées essentiellement sur le renforcement de la coopération contre l'immigration clandestine »¹¹⁷. Ces mesures ont entraîné une focalisation des énergies autour de la sécurité intérieure menacée par le terrorisme, qui, elle-même, a satellisé d'autres concepts, au premier rang desquels figure la migration.

« Une conception des politiques migratoires uniquement en termes de gestion des flux, donc du contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers »¹¹⁸ est la raison principale du changement sémantique des notions de frontière et de sécurité intérieure. Elle est aussi un élément clé de la coopération policière et judiciaire pénale.

3.2. CRIMINALISATION DE LA MIGRATION

La migration irrégulière a été progressivement criminalisée avec la redéfinition des menaces à la sécurité intérieure. L'établissement des mesures compensatoires prévues aux Accords de Schengen, et d'instruments de contrôles policiers sous le troisième pilier du Traité de Maastricht¹¹⁹, ont également contribué à ce développement.

D. Bigo invoque à cet égard, l'établissement d'« un continuum de menaces reliant terrorisme, drogue, criminalité

116. D. BIGO, *loc. cit.*, note 7, p. 334.

117. P. BERTHELET, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice », (2002) 46 *Culture et Conflits*. [En ligne] : www.conflits.org/article.php3?id_article=603.

118. F. CRÉPEAU, *loc. cit.*, note 24, 149 et 187.

119. M. DEN BOER, *loc. cit.*, note 35, 103-104.

organisé, mafia, filière et passeurs, immigrants illégaux, immigration et demandeurs d'asile, transférant l'illégitimité des premiers vers les seconds »¹²⁰.

Le rôle des discours politiques attisant le sentiment d'insécurité n'est pas négligeable dans ce processus¹²¹. L'espace européen se trouverait unifié par une « démarche de crainte collective menant à une action de contrôle qui se transfère en grande partie en dehors des frontières pour des motifs liant l'interne à l'externe »¹²².

La communautarisation intensifiée des politiques migratoires se fait de concert avec l'établissement d'« un lien fort entre la question de la migration, la crise de l'État providence et l'interprétation de la migration comme un problème de sécurité »¹²³.

La problématisation politique de la sécurité¹²⁴ aidée par la surenchère sur la perméabilité des frontières, a entraîné l'affaiblissement des anciennes répartitions des catégories de crimes. On assiste à l'effacement discursif, organisationnel et instrumental de la distinction entre la migration, le crime organisé et le terrorisme¹²⁵.

Une pluralité de risques est placée au faite des préoccupations sécuritaires des dirigeants politiques. Or la menace migratoire permet d'englober ces divers risques. En effet, ces perceptions expriment un *catchword* en désignant l'immigration comme source de menaces.¹²⁶

120. D. BIGO, *op. cit.*, note 7, p. 263.

121. D. BIGO, « Sécurité et Immigration », dans D. BIGO (dir.), *Sécurité et Immigration, Cultures et Conflits*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 13, à la page 23. S. S. JUSS, « Free Movement and the World Order », (2004) 16 *IJRL* 289. M. L. BRAZIER, « The European Union's Hot Pursuit of Organized Crime Groups », (2001) 7 *New Eng. Int'l & Comp. L. Ann.* 261.

122. R. LEVEAU, « Espace, culture, frontière. Projection de l'Europe à l'extérieur » dans R. KASTORYANO (dir.), *Quelle identité pour l'Europe? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 247, à la page 256.

123. J. HUYSMANS, « Dire et écrire la sécurité », dans D. BIGO (dir.), *Sécurité et Immigration, Cultures et Conflits*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 177, à la page 188.

124. A. CEYHAN, « Analyser la sécurité » dans D. BIGO (dir.), *Sécurité et Immigration, Cultures et Conflits*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 39, à la page 61.

125. M. DEN BOER, « Crime et immigration dans l'Union européenne », dans D. BIGO (dir.), *Sécurité et Immigration, Cultures et Conflits*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 101, à la page 102.

126. T. BOURGOU et F. RAMEL, « Les perceptions de la menace en Méditerranée dans l'après-guerre froide : regards croisés », dans M. BACOT-DÉCRIAUD, J.-P. JOUBERT et M.-C. PLANTIN (dir.), *La sécurité internationale d'un siècle à l'autre*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 390, à la page 391.

La criminalisation de la migration débouche aussi sur « un nouveau découpage pratique des activités policières qui attribue à celles-ci le volet des politiques de migration, de contrôle des frontières, de régulation des flux de personnes en le reliant aux phénomènes de grande criminalité »¹²⁷. Ces développements ont un impact profond sur les principaux attributs de la police dans son rôle de contrôle des migrations irrégulières.

3.3. REDÉFINITION DU RÔLE ET DE L'ORGANISATION DE LA POLICE

L'affaiblissement de la portée de la souveraineté étatique sur les frontières de l'UE entraîne une remise en question des fonctions traditionnelles de la police. Cette évolution va de pair avec une définition nouvelle du mandat de la police. Celle-ci est axée sur les questions pratiques de régulation des flux et de lutte contre la migration irrégulière.

La plupart de grands dossiers européens, associés à un processus de mise en place de la citoyenneté européenne, ont contribué à la création d'une « Europe des polices » qui progresse à certains égards avec plus d'efficacité que l'Europe monétaire.¹²⁸

La coopération contre la migration irrégulière consolidée au fil des traités et des plans d'action communautaires, traverse par conséquent un « processus d'eupéanisation ». La transformation de l'objet de cette coopération a un impact profond sur le rôle et l'organisation traditionnels de la police.

3.3.1. « Processus d'eupéanisation et d'autonomisation » de la coopération policière

« Le processus d'eupéanisation n'a pas d'histoire naturelle, il ne suit pas des lois historiques inéluctables »¹²⁹. Il serait plutôt le résultat des réponses improvisées face aux évolutions sociétales.

127. D. BIGO, *loc. cit.*, note 113, 123.

128. R. LEVEAU, *loc. cit.*, note 122, 256.

129. F. CHARILLON, « Réflexions sur le dernier livre de Didier Bigo. Polices en réseaux, l'expérience européenne », (1997) 27 *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, p. 171, à la page 173.

La coopération policière pour le contrôle migratoire, génère ses propres logiques, ses propres agents et fonctions. Elle favorise l'autonomie des décisions dans le domaine de la sécurité par rapport à la volonté des hommes politiques¹³⁰. Selon M. Deflem, l'autonomie de la bureaucratie policière résulte de la création d'un mythe organisationnel autour du crime organisé et du développement au sein de la police, d'une culture de connaissance experte¹³¹. Le mécanisme de coopération policière de l'UE satisfait aux exigences de ces deux critères.

Il s'agit d'un « processus complexe qui voit des initiatives micro-sociales être à l'origine de réalisation macro-politique à l'échelle européenne, au croisement de plusieurs logiques, basée sur une autonomisation de la bureaucratie policière qui ébranle l'image de la police comme attribut régalien ». ¹³²

3.3.2. Nouvelles structures, nouveaux acteurs

La transformation de la police implique la création de nouvelles structures avec de nouveaux acteurs policiers.

Parmi celles-ci, les officiers de liaison mis en place par les Accords de Schengen, occupent une place importante dans

130. D. BIGO, *loc. cit.*, note 49, 120.

131. M. DEFLEM soutient à cet égard que « the structural conditions and operational motives of international police work in terms of two aspects of bureaucratic autonomy: an organizational myth of international crime had to be developed among police of different nations to function as a motivational basis around which to crystallize cooperative work. Weber recognized very well the relevance of knowledge for bureaucratic power and ultimately even defined bureaucracy as "domination through knowledge." Foucauldian studies of crime control and police, similarly, have indicated the relevance of expert knowledge cultures in terms of a tripartite relationship among theory, empirical knowledge (criminal statistics), and the instrument of control. Recent scholarship on police cooperation has also argued for the relevance of knowledge systems for the diffusion of police objectives and police technique in international partnerships. » M. DEFLEM, « Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation », (2000) 34 *Law & Soc'y Rev.* 739. « La capacité transformative des professionnels de la sécurité est le résultat direct de leur position institutionnelle qui leur donne le pouvoir de produire un savoir technique crédible. Nos sociétés modernes offre aux professionnels de la bureaucratie un rôle pivot dans la construction des champs de sécurité. » J. HUYSMANS, *loc. cit.*, note 123, 196-197.

132. F. CHARILLON, *loc. cit.*, note 129, 174.

le contrôle des migrations. Il s'agit d'un petit nombre de spécialistes¹³³ qui sont chargés de la gestion du système de contrôle et de surveillance des flux migratoires par des moyens technologiques de collecte d'informations. Ils mettent en « réseau » les services des polices nationales¹³⁴.

La création des officiers de liaison policiers a ensuite été généralisée aux gendarmeries, aux douanes et aux services de renseignements policiers¹³⁵. Les officiers de liaison ont été habilités à gérer indistinctement des questions de terrorisme, de la migration irrégulière et de la criminalité. Ils appartiennent pour la plupart, aux forces de police et agissent selon une logique et des méthodes policières. Leurs actions ne sont, toutefois, pas articulées avec celles des instruments créés dans le cadre du troisième pilier¹³⁶.

Parmi les nouvelles structures, il convient de mentionner la création de commissariats communs¹³⁷, « le plus emblématique étant celui de Luxembourg qui accueille les officiers de police et de douanes luxembourgeois, français, belges et allemands »¹³⁸. La *task force* des chefs de police, qui peut décider de lancer des opérations communes sur la base des évaluations d'Europol¹³⁹, est une autre structure nouvelle de coopération.

133. G. DE KERCHOVE, *loc. cit.*, note 37, 558. Décision du Comité exécutif du 28 avril 1999 concernant les fonctionnaires de liaison [SCH/Com-ex (99) 7, rév. 2]. *JO L* 239 22.09.2000, p. 411.

134. D. BIGO, *loc. cit.*, note 113, 123.

135. Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration ». *JO L* 064 02.03.2004, p. 1.

136. G. DE KERCHOVE, *loc. cit.*, note 37, 563.

137. Il s'agit de structures de coopérations transfrontalières bi ou multilatérales établies conformément à l'article 39 (4) de la Convention d'application de l'Accord de Schengen., précité, note 9. Certains pays de l'UE ont officialisé les relations de travail entre les organismes d'application de la loi nationaux et locaux en signant une série d'ententes internationales. Signée en 1999 entre la France et l'Allemagne, la première entente prévoyait l'établissement d'un centre de collaboration policière et douanière à la frontière des deux pays. Depuis, plusieurs États membres ont signé des ententes similaires pour le crime organisé transfrontalier.

138. G. DE KERCHOVE, *loc. cit.*, note 37, 558.

139. *Id.*, 560. Recommandation du Conseil du 30 novembre 2000 aux États membres concernant l'appui d'Europol aux équipes communes d'enquête instituées par les États membres. *JO C* 357 13.12.2000, p. 7.

3.3.3. Nouvelles méthodes

La coopération policière contre la migration irrégulière se base sur de nouvelles méthodes tranchant avec des méthodes opérationnelles classiques de la police.

Premièrement, la police se fait désormais « en réseaux » : réseaux d'administrations où les douanes, les offices d'immigration, les consulats pour la délivrance des visas et même les compagnies privées de transports, des sociétés privées de surveillance ou des compagnies spécialisées dans de nouvelles technologies¹⁴⁰, viennent s'adjoindre aux polices nationales¹⁴¹.

Le transfert de la compétence policière vers ces autres agents, n'est pas sans danger. « C'est sans doute dans ces mesures discrètes loin de nos frontières que les risques de voir l'« efficacité » prendre le dessus sur tout impératif moral sont les plus grands »¹⁴².

La police se fait aussi de plus en plus « à distance »¹⁴³, à travers les stratégies visant à contrôler les étrangers en amont des frontières communautaires. Les contrôles sont consolidés par la collaboration policière qui s'étend désormais

140. 2002/16/CE : Décision de la Commission du 27 décembre 2001 relative aux clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel vers des sous-traitants établis dans des pays tiers en vertu de la directive 95/46/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) [notifiée sous le numéro C(2001) 4540]. *JO L 006 10.01.2002 p. 52*. L'externalisation de certaines activités est prévue notamment la sous-traitance par des entreprises du secteur privé en vertu de contrats externes pour l'insertion de données biométriques sur les visas. Communication de la Commission du 11 décembre 2003, sur « Le développement du futur système d'information Schengen II », COM(2003)771 final. [En ligne] : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0771fr01.pdf, (page consultée le 22 avril 2005). « The global market in biometric products is expected to swell from being worth around \$1bn now to more than \$4.5bn in four years, according to Raj Nanavati of the International Biometric Group. » O. BOWCOTT, *loc. cit.*, note 89.

141. D. BIGO et E. GUILD, « Schengen et la politique des visas », (2003) 49-50 *Culture et Conflits*. [En ligne] : www.conflits.org/article.php3?id_article=718, (page consultée le 22 avril 2005).

142. D. BIGO, *op. cit.*, note 7, p. 339.

143. « Les politiques gouvernementales des pays européens [...] visent à bloquer ou dissuader les individus de partir de chez eux [...] il s'agit de faire de la police à distance dans les pays d'origine et non d'attendre que les flux arrivent sur place. C'est ce que les euphémismes administratifs appellent une politique de "prévention" ou "proactive". » D. BIGO, *loc. cit.*, note 49, 132.

jusqu'aux pays d'origine des migrants¹⁴⁴, par le biais de système de délivrance des visas et des accords de réadmission.

On assiste parallèlement à une extension des activités policières, au renseignement. Les logiques de renseignements prennent le pas sur les logiques du judiciaire et de la police criminelle. Les termes comme la « police pro-active » traduisent cette extension de la surveillance aux criminels potentiels. Cela « crée des modes de pensée qui transcendent la coupure interne/externe et les policiers ont à gérer de plus en plus de ce qui relevait traditionnellement du renseignement extérieur, de l'armée »¹⁴⁵.

Enfin, la coopération policière est désormais basée sur « une culture de connaissance experte »¹⁴⁶ caractérisée par un recours systématique à des moyens technologiques sophistiqués de collecte d'informations ou de surveillance des frontières. Une militarisation des frontières extérieures est en cours par un « usage extensif de technologies reconverties de la guerre vers la surveillance des flux transfrontaliers de personnes »¹⁴⁷.

3.4. EFFICACITÉ LIMITÉE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

La coopération policière n'a pas eu un résultat concluant, à ce jour. S'ils ralentissent les flux migratoires irréguliers, à court terme, les contrôles ne les arrêtent pas. Bien au contraire, ils aboutissent à une augmentation de la criminalité liée à la migration irrégulière¹⁴⁸. Cette efficacité limitée est le résultat de plusieurs facteurs dont, la complexité de la

144. Les « centres de réceptions » que l'Italie et la Libye se préparent à mettre sur pied sur le territoire libyen pour accueillir plus de 2 millions de migrants irréguliers illustrent ce point. *The Guardian*, Thursday, August 12, 2004.

145. « Cette police pro-active européenne, [...] joue [...] sur l'accumulation des données et leur corrélation. Ce renseignement suppose en effet la recherche permanente d'éléments qui, sans être des preuves, peuvent être les bases d'un soupçon via des corrélations statistiques. La croyance en la « scientificité » va de pair avec la volonté de modernisation et l'euphémisation pour justifier cette extension des logiques de surveillance « aux criminels potentiels ». D. BIGO, *op. cit.*, note 7, p. 333.

146. EU Accession Partnership and Turkey's EU National Program, [En ligne] : <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/TurkeyOnIllegalMigration/>, (page consultée le 27 avril 2005).

147. D. BIGO, *loc. cit.*, note 4, 169.

148. S. SKINNER, *loc. cit.*, note 46, 203.

logique migratoire¹⁴⁹ et l'incapacité de l'UE de bien cibler l'aspect criminel de ce phénomène.

Les pressions migratoires résultent d'« une certaine mondialisation », du développement de moyens de communication et aussi « de différentiels de paix et de prospérité » particulièrement entre Nord et Sud qui ne se réduisent plus. [...] Ces migrations irrégulières sont le signe d'un grand besoin de bien commun formé d'un certain niveau de démocratie, de protection des droits et libertés et d'État de droit.¹⁵⁰

La gestion du phénomène migratoire est traversée « de contradictions entre des logiques libérale, économique, politique et sécuritaire »¹⁵¹ combinées à la difficulté pour la police chargée du contrôle, de distinguer, a priori, les raisons de la circulation des personnes. Par ailleurs, l'étendue des frontières terrestres et maritimes de l'UE rend matériellement impossible un contrôle suffisant pour prévenir les mouvements de migration irrégulière¹⁵².

La prise en considération de la migration uniquement en termes de la maîtrise et de la sécurité, ne contribue pas à résoudre les problèmes¹⁵³. D'autant plus que les États se montrent souvent peu déterminés à s'attaquer aux sources de la migration irrégulière sur leur territoire¹⁵⁴. La reconstitution,

149. É. MOSSÉ, « Europe centrale et orientale. Flux migratoires », dans T. DE MONTBRIAL et P. MOREAU DEFARGES (dir.), *Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies*, 2003, Paris, Dunod, 2002, p. 263, à la page 265.

150. F. CRÉPEAU, « L'immigration mondialisée : une grande demande de bien commun », dans O. DELAS et C. DEBLOCK (dir.), *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 353, à la page 358.

151. D. BIGO, *loc. cit.*, note 113, 118.

152. R. LEJEUNE, « Problématique du contrôle des frontières », (1995) 19 *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, p. 35, à la page 42.

153. A. MACKLIN fait remarquer que « the correlation between sovereignty, security and border control [...] cannot be reduced to a simplistic equation between a specific admission policy and security [...]». Drawing a perimeter around two or more countries and erasing internal borders may confer efficiency benefits on a free trade regime by expediting cross-border movement. It is not apparent how it enhances security. » A. MACKLIN, « Borderline Security », Public Law and Legal Theory Research Paper no. 02-03, University of Toronto, Faculty of Law, 390-391. [En ligne] : <http://papers.ssrn.com/abstract=294321>, (page consultée le 22 avril 2005).

154. D. BIGO, *loc. cit.*, note 113, 119.

après des vagues de régularisations, des stocks d'immigrés illégaux, en témoigne¹⁵⁵.

L'incapacité de l'UE et de ses États membres de mieux cibler des actes à réprimer au profit d'une prévention « proactive », a pour conséquence l'affaiblissement du judiciaire face à l'exécutif.

D'autres raisons de cette efficacité limitée doivent être cherchées du côté de l'hétérogénéité des autorités nationales¹⁵⁶ chargées de la sécurité intérieure, qui constitue également un obstacle à une intégration policière rationnelle¹⁵⁷. Les faiblesses du système institutionnel, provenant essentiellement de la structure en piliers de l'UE ne sont pas non plus négligeables à cet égard¹⁵⁸.

L'improvisation¹⁵⁹, la lenteur du système communautaire et la lourdeur du processus décisionnel¹⁶⁰, l'absence de définitions communes pour certaines notions centrales¹⁶¹, la préférence des États pour des instruments souples et non contraignants, sont autant de facteurs expliquant l'inefficacité de la coopération policière.

155. J. SALT, *Vers une stratégie de gestion des flux migratoires*, Rapport du Groupe de Travail restreint sur une stratégie de gestion des migrations, CDMG (2000) 11rév., Strasbourg, 2000, p. 26-27. B. SILLS, « Spain Promises Amnesty to Immigrants: Madrid Will No Longer Turn Back Boats from Africa, and Offers Permits to Migrants Who Have Jobs », *The Guardian*, 23 août 2004 ; S. ZAPPI, « La Cour des comptes fustige trente ans de politiques d'immigration », *Le Monde*, 23 novembre 2004 ; S. ZAPPI « La "résignation" face aux clandestins dénoncée », *Le Monde*, 23 novembre 2004 ; J.-J. BOZONNET, « En Italie, les blocages d'une politique de quotas », *Le Monde*, 10 janvier 2005 ; T. FERENCZI, « Des pays européens critiquent la régularisation de sans-papiers en Espagne », *Le Monde*, 8 février 2005.

156. J. KLOSEK, *loc. cit.*, note 2, 650.

157. C. CHEVALLIER-GOVERS, *op. cit.*, note 23, p. 334.

158. On peut citer à titre d'exemples les cas de l'Agence de gestion des frontières, du réseau des officiers de liaison « Immigration » créé fin 2003 qui se trouvent déconnectés de divers groupes et travaux dans le domaine coopération policière. G. DE KERCHOVE, *loc. cit.*, note 37, 562.

159. « Developments have been piecemeal rather than comprehensive. Organizations, structures, and procedures for increased police cooperation in the European Union have evolved incrementally in order to cope with new circumstances and the reticence of some Member States to engage in increasingly profound levels of cooperation. » J. KLOSEK, *loc. cit.*, note 2, 612.

160. Le système d'information Europol qui, 10 ans après l'entrée en vigueur de la Convention Europol, n'est toujours pas opérationnel, illustre bien ce point.

161. Tel est le cas de « la traite des êtres humains ». « According to article 2(2) of Europol Convention Europol shall act to prevent and combat illegal immigrant smuggling and trade in human beings. The latter's definition in the annex to Article 2 is different from the one in the Council Framework decision on combating trafficking in human beings. It is important to have one single definition at EU level. » COMMISSION STAFF WORKING PAPER, précité, note 38, p. 14. Mais aussi de la « sécurité intérieure ». « Le

Cette coopération soulève par conséquent, un questionnement sur sa légitimité.

L'UE constitue un espace dans lequel elle a de fortes chances de trouver obéissance de la part des citoyens des États membres. Cette domination est en effet relayée par l'appareil judiciaire et répressif de ces États eux-mêmes. Or l'UE apparaît aujourd'hui comme une domination incertaine de sa légitimité.¹⁶²

La mise en place des mesures de contrôle avec peu de justification factuelle¹⁶³ et l'extension des activités de police créant des violations de droits de la personne, sont autant de points d'interrogation sur la légitimité de la coopération policière contre la migration irrégulière dans l'UE.

3.5. VIOLATIONS DE DROITS DE LA PERSONNE

La libre circulation des personnes est un droit fondamental au sein de l'UE. La coopération policière a pour effet non seulement de limiter ce droit dans des conditions échappant au contrôle judiciaire, elle engendre également une série de violations des droits de la personne. Les contrôles policiers aux frontières portent le danger de changer la nature des démocraties européennes¹⁶⁴.

3.5.1. Déficit démocratique

Le déficit démocratique est souvent dénoncé en raison de l'absence du contrôle du Parlement européen sur les mesures prises dans le domaine de coopération policière. La structure intergouvernementale dans laquelle évolue cette coopération

manque d'un concept commun de sécurité démontre que l'objet référent (État) n'est pas encore remplacé par celui de l'Union. Cela pose la question de savoir si l'UE peut devenir une communauté de sécurité jusqu'à quel point le remplacement de « L'État constituant » par une « Union européenne constituante » nécessite une rupture avec les formules traditionnelles et familières de l'action de l'État. » M. DEN BOER, *loc. cit.*, note 125, 112-113.

162. N. BELORGEY, « Les origines de la légitimation non démocratique de l'Union européenne », (2003) 13 *Cités*, p. 76. Selon D. BIGO, « la collaboration policière européenne, si elle est légitime dans le domaine de la lutte contre le crime, ne l'est pas dans celui du contrôle des flux transnationaux de personnes », *loc. cit.*, note 113, 118.

163. S. SKINNER, *loc. cit.*, note 46, 212.

164. D. BIGO, *loc. cit.*, note 113, 119.

signifie que celle-ci échappe également à l'approbation formelle et à la supervision démocratique des parlements nationaux¹⁶⁵.

3.5.2. Compétence de la CJCE

Il convient de rappeler d'emblée que la CJCE n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs d'un État membre¹⁶⁶.

En ce qui concerne les mesures relatives aux politiques de migration et d'asile, la CJCE dispose d'une compétence élargie depuis le Traité d'Amsterdam. Cette compétence a été reconnue par la majorité des États membres, par des déclarations concomitantes à l'entrée en vigueur du Traité, pour statuer sur les questions relatives au troisième pilier, et notamment au SIS¹⁶⁷.

La confusion découlant du système de pilier est de nature à réduire la compétence de la CJCE dans l'appréciation des mesures policières mises en œuvre dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, mais portant sur des questions migratoires.

La plupart des décisions individuelles prises par des États dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure, qui sont les décisions les plus susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des intéressés, peuvent ainsi échapper au contrôle de la CJCE¹⁶⁸.

Par ailleurs, les articles 62 et 63¹⁶⁹ du Traité d'Amsterdam sont dépourvus d'effet direct. La définition d'objectifs précis y fait défaut. « Il est clair que ces dispositions, ont été volontairement rédigées de manière à ne pas conférer de droits individuels aux migrants ou aux réfugiés »¹⁷⁰. De plus, la capacité de saisine des tribunaux nationaux est limitée à des juridictions de dernière instance. « En une matière liée

165. J. KLOSEK, *loc. cit.*, note 2, 634.

166. Traité UE, précité, note 28, art. 35.

167. C. SAAS, *loc. cit.*, note 19.

168. F. CRÉPEAU, *loc. cit.*, note 24, 167.

169. Titre IV du Traité CE relatif à l'immigration et l'asile.

170. P. DE BRUYCKER, « Quelle dynamique pour la jurisprudence de la Cour de justice dans la nouvelle politique commune d'immigration et d'asile? », dans M. DONY et E. BRIBOSISA (dir.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 107, à la page 108.

d'aussi près à la souveraineté territoriale de l'État, le risque est grand de voir les juridictions nationales entériner les positions de leurs gouvernements sans jamais saisir la CJCE »¹⁷¹.

La CJCE ne disposera pas dans la politique d'immigration et d'asile, de l'ensemble des éléments qu'elle a utilisés pour forger sa jurisprudence en matière de libre circulation de ressortissants communautaires. Il est néanmoins certain qu'elle constituera l'un des nouveaux acteurs de ce processus, dont elle avait été exclue dans le cadre du troisième pilier de Maastricht.¹⁷²

Un premier arrêt rendu par la CJCE le 18 janvier 2005, sur les compétences d'exécution des institutions européennes dans le domaine de l'application de l'Accord de Schengen, n'est pas encourageant à cet égard. La CJCE confirme dans son arrêt, la compétence d'exécution réservée transitoirement au Conseil en matière des demandes d'examen de visa et de surveillance des frontières. Tout en soulignant « ce contexte bien particulier » transitoire (de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du Traité) dans l'attente des développements de l'acquis Schengen dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE », la CJCE rejette la demande d'annulation formulée par la Commission concernant deux règlements en la matière¹⁷³.

D'autre part, l'accès à la CJCE ou à la Cour européenne des droits de l'Homme demeure hypothétique pour les ressortissants

171. F. CRÉPEAU, *loc. cit.*, note 24, 168.

172. P. DE BRUYCKER, *loc. cit.*, note 170, 115-116.

173. Le Règlement (CE) n° 789/2001 du Conseil « réservant au Conseil des pouvoirs d'exécution en ce qui concerne certaines dispositions détaillées et modalités relatives à l'examen des demandes de visa ». *JO L 116*, p. 2 24.04.2001. Règlement 790/2001 du Conseil « réservant au Conseil des pouvoirs d'exécution en ce qui concerne certaines dispositions détaillées et modalités relatives à la mise en œuvre du contrôle et de la surveillance des frontières ». *JO L 116*, p. 5, 24.04.2001. « La Cour relève que les considérants des règlements attaqués justifient la compétence que le Conseil s'est réservée. Analysés dans leur contexte spécifique, ils révèlent de manière claire la justification de la réserve d'exécution effectuée en sa faveur et permettent à la Cour d'exercer son contrôle. Avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam la politique des visas et des frontières extérieures échappaient globalement à la compétence de la Communauté européenne, les États membres n'ayant pas voulu reconnaître d'emblée un monopole d'initiative à la Commission dans cette matière, ont décidé que pendant une période de 5 ans en principe le Conseil statue à l'unanimité [...] » Arrêt de la CJCE dans l'affaire C-257/01 Commission des Communautés européennes/Conseil de l'UE, Communiqué de presse n° 05/05, 18 janvier 2005. [En ligne] : <http://curia.eu.int/fr/actu/communiqués/cp05/aff/cp050005fr.pdf>, (page consultée le 19 avril 2005).

de pays tiers qui allégueraient une violation de leurs droits découlant des mesures policières à la frontière.

L'absence de garanties procédurales dans le cadre des Accords de Schengen est une autre source de préoccupation en raison, surtout, du manque de disposition sur l'assistance juridique et la collecte de preuves. Les protections procédurales existantes contre les mesures relatives au SIS sont « illusoires pour la quasi-totalité des migrants non-communautaires qui n'auront ni l'information nécessaire, ni les moyens pour saisir d'éventuelles instances de contrôle »¹⁷⁴.

3.5.3. Protection des droits individuels contre l'utilisation abusive des données à caractère individuel

La protection de données à caractère individuel et de la vie privée face à la multiplication des bases de données, constitue un réel problème au niveau communautaire. La question de leur contrôle se pose avec l'ampleur que prend le volume de données incluses dans le SIS. Le développement du VIS¹⁷⁵, du système d'information Europol¹⁷⁶ et d'Eurodac¹⁷⁷ suscite également des préoccupations légitimes à cet égard.

Les dispositions relatives à la protection des données existent pour chacun de ces instruments¹⁷⁸ et aussi au niveau national. La protection des données est également régie par la

174. F. CRÉPEAU, *loc. cit.*, note 24, 160.

175. Décision sur le VIS, précité, note 93. [En ligne] : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2004/com2004_0099fr01.pdf, (page consultée le 22 avril 2005).

176. Acte du Conseil du 3 novembre 1998 adoptant les règles applicables aux fichiers d'Europol créés à des fins d'analyse. *JO C 026 30.01.1999*, p. 1.

177. Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin. *JO L 316, 15.12.2000*, p. 1-10.

178. Acte du Conseil du 12 mars 1999 arrêtant les règles relatives à la transmission de données à caractère personnel par Europol à des États et des instances tiers. *JO C 088 30.03.1999*, p. 1 ; Décision du Conseil du 17 octobre 2000 portant création d'un secrétariat pour les autorités de contrôle communes chargées de la protection des données, instituées par la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et la convention d'application de l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Convention de Schengen). *JO L 271 24.10.2000*, p. 1.

*Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données*¹⁷⁹. Néanmoins, ces instruments demeurent insuffisants.

La directive communautaire relative à la protection des données¹⁸⁰ établit les règles minimales plus rigoureuses que celles de la *Convention du Conseil de l'Europe*. Toutefois, cette directive n'offre pas de garanties procédurales satisfaisantes concernant les modalités d'échanges d'informations, leur stockage et leur utilisation. Il n'existe pas à l'heure actuelle, de règles effectives de droit administratif régissant le dépôt de demandes individuelles d'information, comme le droit d'obtenir une réponse dans un délai raisonnable, ni l'obligation de motiver un refus.

Le besoin pressant pour une législation consolidée au niveau communautaire est souligné par plusieurs auteurs¹⁸¹, avec un accent particulier placé sur les abus pouvant découler du système d'information Europol.

Les résolutions du récent programme de La Haye¹⁸² n'apportent pas d'amélioration à cette situation. Elles énoncent qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, l'échange d'informations des services répressifs devrait obéir au principe de disponibilité : tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions devrait pouvoir les obtenir d'un autre État membre¹⁸³. Ce développement va dans le sens d'un flux accru d'informations à caractère individuel sans que des mesures de protection compensatoires soient prises en contrepartie.

179. STE n° 108. F. ROUCHEREAU, *loc. cit.*, note 6, 76.

180. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. *JO L 281 23.11.1995*, p. 31.

181. « La convention Europol fait naître un risque grave que des informations inexactes ne finissent par arriver à d'autres organismes nationaux ou États ou organismes tiers, l'information ne pouvant ensuite plus être corrigée contre lesquels les particuliers n'ont pas de droit garanti à faire valoir. » S. PEERS, *loc. cit.*, note 22, p. 167 ; F. R. MONACO, *loc. cit.*, note 41, 300-301.

182. 2005/C53/01 Communication du Conseil sur le Programme de La Haye : Renforcer la Liberté, la Sécurité et la Justice dans l'Union européenne, *JO C 53/1, 03.03.2005*.

183. Communiqué de presse 7721/05, 2652^e session du Conseil de l'Union européenne, Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 14 avril 2005.

4. PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Les perspectives d'avenir de la coopération policière contre la migration irrégulière résident dans les choix politiques qui seront faits par les États membres. L'entrée en vigueur du Traité constitutionnel pour l'Europe offrirait de réelles possibilités d'amélioration des problèmes découlant d'une coopération policière extensive. À plus court terme, la consolidation de l'espace pénal européen pourra permettre une rationalisation de certains aspects de cette coopération.

4.1. TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

Le Traité¹⁸⁴ est de nature à remédier à plusieurs problèmes découlant de l'actuel état de la coopération policière. Il dote l'UE de la personnalité juridique¹⁸⁵ et prévoit l'abolition du système de piliers, ce qui apporterait une certaine rationalité à l'actuelle répartition des compétences relatives à la coopération policière et aux questions de migration.

Le Traité permet aussi au Parlement européen et à la CJCE d'avoir un droit de regard plus large dans ces domaines. La compétence de la CJCE engloberait enfin les actes et mesures policiers en matière de migration irrégulière. Il serait ainsi mis fin à la confusion résultant du système de piliers.

Par ailleurs, la *Charte des droits fondamentaux* incorporée dans la Constitution, élargit considérablement l'étendue des droits et libertés¹⁸⁶ sur lesquels porte la compétence d'interprétation et de supervision de la CJCE¹⁸⁷.

184. Traité adopté le 18 juin 2004 et signé officiellement le 29 octobre 2004. *JO C 310 16.12.2004*. [En ligne]: http://europa.eu.int/constitution/print_fr.htm, (page consultée le 19 avril 2005).

185. Article I-7, Partie I. D. CHAIBI, « The Foreign Policy Thread in the European Labyrinth », (2004) 19 *Conn. J. Int'l L.* 359.

186. S. S. JUSS, *loc. cit.*, note 121, 289.

187. En matière de migration, ces droits et libertés incluent le droit d'asile (Article II-78), la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition (Article II-79), la non-discrimination (Article II-81), mais aussi la dignité humaine (Article II-61) et la protection des données à caractère personnel (Article II-68) qui prévoit l'établissement d'une autorité indépendante de contrôle.

*In terms of legal protection all this amounts to a considerable improvement in view of the potential significance of the rights included in the Charter of Fundamental Rights and of the unity of EU law.*¹⁸⁸

À plus long terme, le Traité pourrait offrir un cadre propice pour un État européen. La création d'un exécutif européen soumis aux contrôles parlementaire et judiciaire apparaît comme une solution définitive aux problèmes de conceptions d'une police européenne de nature fédérale¹⁸⁹. En revanche, les transferts de souveraineté nationale nécessaires pour cela, ne se feront sans doute pas sans résistances majeures de la part des États et de leurs citoyens.

Le processus d'adoption du Traité a subi un coup d'arrêt suite aux rejets exprimés par les Français et les Néerlandais lors des référendums tenus dans ces pays le 29 mai et le 1^{er} juin 2005 respectivement. Les problèmes liés à la coopération policière extensive pour le contrôle migratoire sont par conséquent plus susceptibles de trouver une solution à court terme dans le cadre de l'espace pénal européen.

4.2. CONSOLIDATION DE L'ESPACE PÉNAL EUROPÉEN

La coopération judiciaire pénale au sein de l'UE est « en pleine effervescence »¹⁹⁰.

Si la question des polices d'Europe est d'une brûlante actualité, c'est non seulement en raison des spécificités de la construction européenne, mais aussi parce qu'elle apparaît au cœur de l'internationalisation pénale.¹⁹¹

188. R. BARENTS, « The Court of Justice in the Draft Constitution », (2004) 11 *MJ* 121, 129.

189. D. BIGO, *loc. cit.*, note 113, 124 ; C. CHEVALLIER-GOVERS souligne qu'« il existe une interconnexion entre la fonction de police et celle de l'État. L'existence d'une police européenne sans État européen est impensable. Mais la situation actuelle d'État sans police efficace est également inadaptée car de ce fait les États sont en danger », *op. cit.*, note 23, p. 372.

190. 2002/584/JAI : Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres — Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre. *JO L 190* 18.07.2002, p. 1.

191. M. DELMAS-MARTY, « Polices d'Europe — Politique étrangère et sécurité commune, questions de droit pénal, Avant-propos », (2004) 3 *RSC* 549, 549.

Esquissé dès le Traité de Maastricht¹⁹², l'espace pénal européen s'est précisé avec l'établissement d'Eurojust¹⁹³, comme le pendant judiciaire d'Europol. Un fragile équilibre des rapports de force entre la police et le judiciaire en matière de migration irrégulière a pu ainsi être instauré. L'implication des magistrats et l'augmentation du rôle des tribunaux renforcent la ligne de la cohérence et de la transparence des règles.

Le développement d'un tel espace permet également de mieux cibler l'aspect criminel de la migration. En cela, il garantit une meilleure efficacité dans la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic qui créent des violations de droits fondamentaux¹⁹⁴.

Cet espace pénal a toutefois besoin d'être consolidé. « Les valeurs de fond qui l'animent n'ont fait l'objet d'aucun développement particulier. Un travail doit être mené afin d'identifier les points durs et les résistances susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts entre les piliers »¹⁹⁵. Il convient aussi de se résigner au fait que cet espace sera toujours handicapé par les faiblesses découlant du système de piliers, à moins que la Constitution n'entre en vigueur.

Face à une coopération policière sans contrôle, l'espace pénal européen apparaît toutefois comme une solution de compromis. Son efficacité reste subordonnée à la condition qu'il soit doté de la capacité de gérer la juxtaposition des compétences

192. Traité de Maastricht, précité, note 28, art. K.1.7 du Titre VI. 2002/630/JAI : Décision du Conseil du 22 juillet 2002 établissant un programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS). *JO L 203* 01.08.2002, p. 5.

193. Établi sur la base de la Décision du Conseil du 28 février 2002. *JO L 63* du 06.03.2002. Eurojust est chargé d'améliorer la coopération judiciaire afin de lutter contre les formes graves de criminalité et faciliter la coordination des actions d'enquête et de poursuite. La compétence d'Eurojust couvre les types de criminalité et les infractions pour lesquels Europol a compétence dont la traite des êtres humains. Règlement intérieur d'Eurojust. *JO C 286* 22.11.2002, p. 1.

194. S.C. INGLIS, « Expanding International and National Protections Against Trafficking For Forced Labor Using A Human Rights Framework », (2001) 7 *Buff. Hum. Rts. L. Rev.* 55.

195. H. LABAYLE, « L'espace pénal européen et le monde : instrument ou objectif? », dans G. DE KERCHOVE et A. WEYEMBERGH (dir.), *Sécurité et justice : Enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 15, à la page 19.

nationales et supranationales¹⁹⁶ en matière de la coopération policière contre la migration irrégulière.

CONCLUSION

Depuis la conclusion du premier Accord de Schengen en 1985, la coopération policière en Europe a subi d'importantes transformations. La préférence des États membres pour gérer les flux migratoires uniquement en termes de contrôle et de sécurisation de l'espace public, a conféré à la police un rôle qui dépasse ses compétences. La coopération policière n'a pas apporté de résultats concluants dans le contrôle des migrations irrégulières. Elle a en revanche, engendré plusieurs problèmes, parmi lesquels la violation des droits et des libertés fondamentaux.

L'avenir de la coopération policière dépend des choix politiques futurs. La conjoncture géopolitique internationale joue un rôle déterminant dans ces choix. Les replis sécuritaires observés au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont porté préjudice au caractère démocratique de la construction européenne. Ils ont facilité l'association de la migration, du terrorisme et du contrôle des frontières, donnant une légitimité nouvelle à la recherche d'un contrôle plus étroit des frontières de l'UE¹⁹⁷.

L'entrée en vigueur de la Constitution et la consolidation de l'espace pénal européen figurent parmi ces choix politiques. Dans l'immédiat, les conséquences négatives de la coopération policière extensive pourraient être amoindries par une orientation plus ferme qui serait donnée à cet espace par les institutions communautaires. Pour cela, les États membres devraient faire preuve de volonté politique dans le but de mettre fin à la période « transitoire » débutée lors de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Les compétences exclusives des États membres dans le domaine du maintien de l'ordre pourraient ainsi être limitativement énumérées, pour permettre une répartition plus claire des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national¹⁹⁸. Une implication plus active

196. M. SANTIAGO, *op. cit.*, note 42, p. 232.

197. H. PELLERIN, « Intégration économique et sécurité : nouveaux facteurs déterminants de la gestion de la migration internationale », (2004) 10 *Choix*, à la page 6.

198. C. CHEVALLIER-GOVERS, *op. cit.*, note 23, p. 326.

de la Cour européenne des droits de l'Homme dans les questions comme les expulsions collectives d'étrangers, constitue un pas majeur dans ce sens¹⁹⁹. Un tel développement pourrait amener la Cour à se prononcer sur la compatibilité des mesures de contrôle des flux migratoires irréguliers avec les obligations étatiques découlant de la *Convention européenne des droits de l'Homme*. La position de la Cour est d'autant plus importante que l'ensemble des États membres de l'UE sont parties à la Convention qui s'applique à toute personne se trouvant sous la juridiction de l'État.

Les problèmes posés par la migration irrégulière devraient être résolus suivant les valeurs d'une société démocratique, avec « des moyens adéquats tout en mettant l'accent sur les codes de déontologie, la notion de services publiques et les valeurs européennes qui se doivent de respecter les droits de l'Homme »²⁰⁰.

La coopération policière communautaire est certes d'une importance capitale pour lutter contre le crime organisé qui prend avantage des flux migratoires irréguliers. Il demeure toutefois que des aménagements structurels devraient être apportés à l'actuelle configuration de coopération, afin de l'axer sur la lutte contre l'aspect criminel de la migration. Son ancrage à la coopération et au contrôle judiciaires permettra une meilleure protection des droits et libertés fondamentaux²⁰¹. Ceci remédiera également au manque de légitimité qui caractérise l'actuelle coopération policière pour lutter contre la migration irrégulière dans l'UE.

Idil Atak
3338, rue Maréchal
MONTRÉAL (Québec) H3T 1M9
Tél. : (514) 343-6111, poste 0758
Télec. : (514) 343-7348
Idil.atak@sympatico.ca

199. Communiqué de presse de La Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme du 13 mai 2005. [En ligne] : http://www.fidh.org/article.php3?id_article=2417, (page consultée le 4 octobre 2005).

200. S. DE TAPIA, *Les nouvelles configurations de la migration irrégulière en Europe*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 62-63.

201. M. DELMAS-MARTY souligne avec prudence que « l'intégration policière européenne, par les problèmes qu'elle pose, et parfois par les solutions qu'elle permet d'imaginer, est une contribution indispensable à la construction d'un futur ordre mondial », *loc. cit.*, note 191, 552.