

Maguer

Les frontières intérieures Schengen

Kriminologische Forschungsberichte
aus dem
Max-Planck-Institut für
ausländisches und internationales
Strafrecht

Band 116

Herausgegeben von
Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht,
Prof. Dr. Günther Kaiser

Les frontières intérieures Schengen

Dilemmes et stratégies de la coopération policière
et douanière franco-allemande

Azilis Maguer

Cette recherche a été réalisée dans le cadre d'un laboratoire européen associé (LEA) *Délinquances et politiques de sécurité et de prévention; recherches comparatives franco-allemandes* créé par la Max-Planck Gesellschaft (MPG) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Ce LEA fait coopérer trois centres de recherche, le Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (MPIS/MPG), le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CES-DIP/CNRS), l'Institut fédératif de recherche sur les économies et les sociétés industrielles (IFRESI/CNRS).



Freiburg i. Br. 2004

Azilis Maguer, Docteur en sciences politiques, née en 1973, est chargée de recherches à l'Institut Max-Planck de droit pénal international et étranger à Fribourg en Breisgau depuis 1999.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

© 2004 edition iuscrim

Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Strafrecht,
Günterstalstraße 73, D-79100 Freiburg i. Br.

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany/Imprimé en Allemagne

Herstellung: BARTH · medien-haus GmbH
77955 Ettenheim
Telefax 0 78 22/44 47-28

Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier

Remerciements

Le présent ouvrage est le résultat d'un travail individuel soutenu tout au long de son développement par des personnalités et des ressources sans lesquelles il n'aurait pas été possible.

Le Laboratoire Européen Associé (Délinquances et politiques de sécurité en Europe, recherches comparatives franco-allemandes) et ses membres (Société Max-Planck/Institut Max-Planck de droit pénal international et étranger, CNRS/Centre d'Etudes Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales et Institut Fédératif de Recherches sur les Economies et les Sociétés Industrielles) ont permis la réalisation financière et scientifique du projet de recherche et certains de ses membres ont accompagné son évolution avec une méticulosité et patience précieuses.

Je dois à mon directeur de thèse, Mr Philippe Robert, directeur du Groupe Européen de Recherches sur les Normativités, d'avoir pu conduire ce travail de façon harmonieuse et enthousiaste. Il m'a fait éviter les écueils, a suivi mon cheminement avec soin et a critiqué mon travail de manière précise, juste et aimable. Je garderai pour cette raison un excellent souvenir de ce travail à toutes ses phases.

Mr le Professeur Hans-Jörg Albrecht, directeur de l'Institut Max-Planck, a soutenu le travail en m'octroyant une bourse pour la durée du travail et en suivant la progression de ma recherche. Les ressources bibliographiques de l'Institut ont été un formidable outil pour développer et nourrir ma réflexion autour de la coopération transfrontalière.

Mr René Lévy m'a fourni des accès fructueux au champ de recherche, ménagé des opportunités pour mettre mon travail en valeur et s'est montré attentif aux obstacles que j'ai pu rencontrer sur mon parcours. Qu'il soit remercié du soutien actif et du vif intérêt qu'il a porté à cette recherche. Celle-ci repose enfin sur un corpus d'entretiens et d'observations conduits dans de multiples services de la force publique française et allemande. Les services et les agents que j'ai pu rencontrer, et pour certains d'entre eux, côtoyer et connaître au cours de mes séjours d'observation, et qui se sont prêtés au jeu de l'enquête sociologique, peuvent être assurés de ma durable reconnaissance.

Table des matières

	Pages
Première partie: la coopération transfrontalière entre les services de sécurité étatiques, recherche et élaboration de l'objet d'analyse	1
A. Introduction à l'analyse	1
I. Les développements récents de la coopération policière en Europe	2
1. Interpol	3
2. TREVI	4
3. Schengen	4
4. Europol	4
II. Motifs, objets et buts de la recherche	8
1. Motifs	8
2. Buts de la recherche	11
III. Délimitation de l'objet et de la thématique	12
1. Les compréhensions sociologique – comme jeu – et policière – comme action et mode d'action – de la coopération	12
2. Délimitation de la thématique	18
IV. Angles d'approche	18
1. La coopération comme activité de police peu visible	19
2. La coopération comme action logique	19
3. Un champ de conflits et de régulations	20
V. Apports des études précédentes sur la coopération policière	20
B. Construction théorique et processus d'analyse	31
I. Le phénomène de la coopération policière transfrontalière comme fait social	31
II. Un fait social qui travaille à l'acquisition d'un bien. Nature de ce bien	34
III. Le cadre de l'analyse	36
1. Une analyse stratégique du politique	36
a) Trajectoires et processus de décision et d'action	36
b) Concepts mis en œuvre	39
2. Une analyse localisée du politique	41
a) Un espace construit	41
aa) Critères d'élaboration de l'espace	42
bb) Articulations au national	44
b) Valeurs des ressources et propriétés des groupes sociaux locaux	45
aa) Quelle valeur ont ces ressources locales ?	45
bb) Quelles propriétés ont les groupes sociaux ?	45
IV. La méthode d'analyse	45
1. Utilisation de la théorie ancrée	46
2. les variables de l'analyse	47
a) Les variables des processus de changement structurel du champ	47
aa) Acteurs	47
bb) Stratégies	48
b) Les variables de l'action dans le système d'acteurs stabilisé	49

aa) Acteurs	49
bb) Stratégies	50
C. Construction d'un modèle de fonctionnement de l'Etat	52
I. Un modèle statique : relations entre services étatiques, régulation des réseaux	52
1. Entre services d'un même Etat : interactions et régulations	52
2. Entre services de deux Etats : interactions et régulations des réseaux	53
II. Un modèle dynamique des transformations de la pratique des politiques de sécurité	53
1. Implosion des frontières politico-administratives ?	54
2. Gouvernance régionale transnationale	54
3. Le local comme espace de transformations politiques	54
III. Les significations du modèle dans l'espace public européen	55
1. Instauration d'une forme de gouvernance régionale trans-étatique	55
2. Différenciation fonctionnelle et structurelle de l'Etat	56
3. Nationalisation des modes de contrôle	56
 Deuxième partie : Position et réorganisation des acteurs dans le champ de la coopération policière et douanière transfrontalière	 57
A. Quelques repères sur la structuration du champ	57
I. Structures policières et douanières : les cadres de l'action	57
1. Services frontaliers spécialisés : forces et faiblesses du rattachement frontalier	58
a) Positionnement théorique hégémonique	58
b) Emergence de concurrences	59
2. Un acteur indépendant : l'acteur fluvial	60
3. Acteurs frontaliers non spécialisés : de nouvelles opportunités d'intervention	61
II. Sécurité urbaine, police judiciaire, police aux frontières : missions, cadres légaux, liens fonctionnels	62
1. Missions	62
a) Les missions de sécurité générale	63
b) Les missions de police judiciaire	64
aa) En Allemagne et en France	64
bb) Impact de cette configuration sur les réseaux de coopération	65
cc) Coopérations possibles	65
2. Organisation des niveaux de fonctionnement	68
3. Bases légales de l'action de police	68
4. Impacts sur la coopération de ces différences d'instruments et de contextes de travail	71
III. Douane : organisations, droit douanier, agents	74
1. Des administrations semblables	74
2. Des compétences inégales	75
3. Deux politiques différentes de répartition des effectifs	77
IV. Justice : organisation et répartition territoriale	80
V. Eléments historiques, démographiques et socioéconomiques	84
1. Les dimensions historiques	84

2. La dimension économique	86
3. Impacts de ces données environnementales sur la coopération transfrontalière	88
B. Approche empirique : centres et satellites	89
I. Distribution des instruments de coopération entre les organisations	89
1. Structures douanières : coopération binationale locale et poids des organes centraux	89
2. Les polices des frontières	92
3. Polices judiciaires	93
a) Formes discontinues de coopération	93
b) Formes permanentes de coopération	95
4. Le centre de Coopération Policière et Douanière (CCPD)	99
5. Les structures de formation	100
II. Les bases juridiques des outils de coopération et de leur statut	102
1. Nature des textes juridiques	102
a) La coopération sur le Rhin	103
b) Les bases juridiques de la coopération douanière	105
c) La Convention d'Application de l'Accord de Schengen	105
d) La coopération directe	106
2. Nature des structures de coopération	107
a) Les Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés	107
b) Le Centre de Coopération Policière et Douanière	107
c) Les Cellules de Coordination Européenne	108
d) Les Commissariats Mixtes	109
e) Le réseau régional des officiers de liaison	110
3. Interactions entre la valeur juridique des instruments et le positionnement des acteurs	111
III. Missions et compétences	112
1. La coopération sur le Rhin	112
2. Au sein des BCNJ	114
3. Les missions des Commissariats mixtes	115
4. Les missions des CCE	117
5. Les officiers de liaison : variété et indétermination des tâches	119
6. Impact des missions du CCPD sur les structures dans le champ	119
IV. Capacités d'action : personnels, matériels, infrastructures	120
1. La coopération sur le Rhin	121
2. Les BCNJ	123
3. Les Commissariats mixtes et les CCE	124
4. Une tentative d'évaluation des rapports globaux de capacités d'action	125
V. Positionnements dans la coopération selon les missions	131
1. La forte position des CCE bousculée	131
2. La remise en question de l'existence des Commissariats mixtes	132
3. Permanence et désaffection des structures douanières	132
4. La position intangible des services fluviaux	134
5. La position variable des parquets frontaliers	134
6. Renforcement des positions et intervention dans de nouveaux champs : la gendarmerie	135

7. Le positionnement des services allemands	135
8. Impact de l'émergence du CCPD sur la répartition des rôles dans le champ de la coopération transfrontalière	136
C. Enjeux de la coopération transfrontalière : lutte contre la criminalité, jeux des institutions et des services	138
I. Mesure de la criminalité, rôle de la lutte contre la criminalité dans la transformation de la coopération	138
1. Les statistiques criminelles	138
a) Indications sur l'activité des Parquets	138
b) Les statistiques policières	139
2. Criminalité et formes de coopération en zone frontalière	141
a) Criminalité frontalière	141
b) Criminalité transfrontalière	141
c) Criminalité en zone frontalière	143
II. Entre démantèlement et conservation, entre informel et institutionnalisation, les hésitations stratégiques des institutions	145
1. Stratégies de négociation	145
a) Positionnements institutionnels et alliances des services allemands	145
b) Positionnements institutionnels et alliances des services français	147
2. Stratégies d'action	151
a) Participation	151
aa) Ressources humaines	151
bb) Apport matériel et financier	157
b) Non participation	160
aa) Ressources humaines	160
bb) Apport matériel et financier	161
3. Stratégies de réaction	162
a) Participation renforcée	162
b) Désengagement	163
D. Quelles coopérations avec quels réseaux ?	165
I. Profil des acteurs	166
1. profil commun	166
a) Administration publique	166
b) Administration de la sécurité	166
c) Administration opérationnelle de la frontière	167
d) Dépendance	167
e) Interdépendance	168
f) Instruments d'action	168
2. Profils singuliers	169
a) Champs d'administration réservés/partagés	169
b) Appréhension différente des autorités de référence	170
c) Instruments d'action	171
II. Profils d'action stratégiques	172
1. Profil commun	172
a) Participation formelle	172
b) Institutionnalisation	173
c) Regroupement et intégration	173

2. Profils singuliers	173
a) Participation effective	173
b) Désengagement	174
c) Conservation, réorientation géographique ou disciplinaire, spécialisation	174
III. Les caractéristiques du système régional stabilisé	175
1. Les positions des acteurs	175
2. Les éléments caractéristiques du système post-Mondorf	178
a) Un système intégrateur et contraignant	178
b) Un système administratif régional globalisant	179
c) Un système qui repose sur la stabilité des jeux et des systèmes politiques	179
d) Un nouveau mode de gestion binationale d'un territoire	180
Troisième partie : problématiques, interactions et effets émergents de la coopération transfrontalière dans l'organisation post-Mondorf	183
A. Schengen, une révolution de velours ? Délicatesses juridiques et difficultés d'application	184
I. Pierres d'angle et d'achoppement de Schengen et Mondorf : mise en perspective des instruments d'action des traités précédents	184
1. Réduction des chaînes de communication	185
a) Communication directe entre les services de police	185
b) Communication directe entre les autorités judiciaires	189
2. Capacités d'intervention au-delà de la frontière	193
a) L'observation transfrontalière sans urgence	193
aa) Les faits à la base d'une observation en l'absence d'urgence	193
bb) Autorisation de l'observation transfrontalière en l'absence d'urgence	195
cc) Conduite d'une observation transfrontalière en l'absence d'urgence	199
b) L'observation transfrontalière en urgence	202
aa) Les faits à la base d'une observation en urgence	202
bb) Autorisation de l'observation transfrontalière en urgence	202
c) La poursuite transfrontalière	203
aa) Les faits à la base d'une poursuite transfrontalière	203
bb) Autorisation de la poursuite transfrontalière	205
cc) Les règles de la conduite d'une poursuite transfrontalière	207
3. Création de ressources informationnelles communes	210
4. Contrôle des informations transmises	212
II. Données empiriques de l'application et analyse	213
1. Observation transfrontalière	215
2. Poursuite transfrontalière	219
3. Signification des pratiques et incidences sur le système d'action	226
4. Transmission d'informations	229
B. Le système d'action concret du CCPD	237
I. Un groupe d'organisations	237
1. Statut des personnels et identité du CCPD	237

2. La difficile recherche d'un objectif commun	238
3. L'organisation interne, reproduction du schéma de la coopération	241
II. Coopérations	244
1. Entre organisations	244
a) Selon le profil organisationnel	244
b) Selon la nature de la demande	246
2. Entre fonctions	248
a) Le Lagezentrum	248
b) L'entraide judiciaire	251
c) Le « Lagebild », les chefs de délégation et les coordinateurs	252
3. Entre individus	256
III. Coordinations	258
1. Coordination entre les organisations	258
2. Coordination entre les fonctions	261
a) Coordination entre les composantes allemandes	261
b) Coordination entre les composantes françaises	261
c) Coordination entre services allemands et français	262
3. Coordination entre les individus	264
4. Le système référentiel comme catalyseur des crises	264
IV. Le système d'action concret du CCPD et son environnement	266
1. Rapports d'évitement	266
a) Evitement total	267
b) Evitement partiel	268
2. Stratégies de commercialisation	268
C. Dispositions juridiques, action, structure : qualification des interactions	270
I. Dispositions juridiques – action	270
1. La loi comme source de la coopération	270
2. La loi comme moyen de la coopération	271
II. Action – structure	272
III. Dispositions juridiques – structure	273
IV. Principes de fonctionnement du champ	275
D. Les effets de la coopération transfrontalière sur les systèmes nationaux	276
I. Dynamiques professionnelles	277
1. Sources de ces dynamiques	277
a) Services de police et parquets	277
b) Police et gendarmerie nationales et polices des Länder	279
c) Police et gendarmerie nationales	279
2. Effets de ces dynamiques	280
a) Spécialisation	280
b) Intégration	282
II. Dynamiques institutionnelles	282
1. Sources de ces dynamiques	283
2. Effets de ces dynamiques	284
a) Déplacement des rôles institutionnels locaux	284
b) Sens et impacts des relais entre institution et périphérie	285
III. Dynamiques organisationnelles	286
1. Sources de ces dynamiques	286

2. Effets de ces dynamiques	287
a) Division du travail et revitalisation des structures	287
b) Concentration régionale	289
c) Adaptation	290
d) Délégation	290
E. Conclusion de la troisième partie	291
Quatrième partie : essai de modélisation de la configuration franco-allemande de la coopération transfrontalière en matière de contrôle étatique	293
A. Modélisation des interactions et des modes opératoires du champ de la coopération policière transfrontalière	294
I. Typologie des stratégies	294
1. Le type « stratégie de conservation »	295
a) Caractéristiques des vecteurs de ce type stratégique	295
aa) Acteurs	295
bb) Mode d'intervention dans le champ de la coopération	296
b) Caractéristiques de ce type stratégique	298
2. Le type « stratégie d'intervention »	298
a) Caractéristiques des vecteurs de ce type de stratégie	299
aa) Acteurs	299
bb) Mode d'intervention dans le champ de la coopération	300
b) Caractéristiques de ce type de stratégie	301
3. Le type « stratégie de veille participative »	301
a) Caractéristiques des vecteurs de ce type de stratégie	301
aa) Acteurs	301
bb) Mode d'intervention dans le champ de la coopération	302
b) Caractéristiques de ce type de stratégie	304
II. Régulation et adaptation des modèles stratégiques au système d'action concret	305
1. Adaptation par intégration	305
2. Adaptation par compétition	306
3. Le cas des services de sécurité fluviaux	308
4. Un modèle général d'action	309
III. Modélisation des transformations des modes de gestion d'un territoire	310
1. Emergence d'un nouvel espace d'action	311
a) Réorganisation des modes de travail	311
aa) Transformation de la nature de la coopération transfrontalière	312
La coopération comme mode de fonctionnement globalisé	312
La coopération comme mode de fonctionnement généralisé à tous les acteurs	312
bb) Un espace d'action doté d'une logique fonctionnelle sectorielle	315
Une logique fonctionnelle portée par un groupe d'acteurs publics	315
Une logique fonctionnelle portée par une zone territoriale	318
b) Déplacement des limites spatiales du travail de l'acteur public	322
aa) Déplacement de l'espace de pratique de la loi interne	322

bb) Absence de logique d'intégration juridique	324
c) « Mutualisation » de la gestion étatique du territoire	325
2. Transformations affectant la structure administrative d'Etat	327
a) Déplacement des liens administratifs pertinents pour l'action locale	327
aa) Extension de l'administration d'Etat	327
bb) Co-administration d'un territoire et d'une frontière	330
b) Effets de la coopération transfrontalière sur l'appareil politico-administratif étatique	333
aa) Autonomisation des ressources et différenciation des logiques locales	334
Autonomisation du fonctionnement de la zone	334
Différenciation du fonctionnement de la zone	335
bb) Rôle de l'Etat central dans le fonctionnement de l'espace frontalier	337
Soutien	338
Orientation	338
Veille	339
B. Signification de ce modèle pour l'espace public européen	342
I. Intégration des politiques régionales de sécurité	342
1. Elaboration et application d'instruments juridiques	343
2. Généralisation de la coopération comme mode de travail	345
3. Création d'une zone d'application et de fonctionnement spécifique	346
II. Transformation du rôle et de la place de l'Etat	348
1. Déplacement de la définition et de la charge des responsabilités	349
a) Brouillage des responsabilités administratives	350
b) Report de la responsabilité étatique sur des communautés de responsabilité	352
2. Remplacement de la question de l'avenir de l'Etat par les questions techniques de la construction européenne	355
C. Conclusion de la quatrième partie	360
Conclusion générale	363
A. Enseignements de l'analyse	364
B. Coopération transfrontalière et contrôle social	365
C. La coopération transfrontalière en Europe	365
I. Extension du modèle	365
II. Capacité des Etats à l'adopter	366
Bibliographie	369
Abréviations	386
Annexes et tableaux	388

PREMIERE PARTIE

La coopération transfrontalière entre les services de sécurité étatiques, recherche et élaboration de l'objet d'analyse

A. Introduction à l'analyse

La conclusion de l'ouvrage de Brammertz¹ sur la coopération transfrontalière s'achève sur cette proposition : que tous les services de police frontaliers allemands, néerlandais et belges envoient un représentant au sein d'une structure commune, laquelle aurait pour mission de diriger les demandes d'entraide et d'améliorer globalement les capacités d'action entre les services frontaliers des trois pays. Cette proposition, dans les limbes au moment où l'auteur rédige son étude, est devenue réalité à la frontière franco-allemande à la fin de 1999. Elle semble être une évolution naturelle des nécessités d'action entre les forces de sécurité publiques en Europe. Or, la création d'un tel service pose deux questions. La première touche à la nature du phénomène. Il semble la suite logique des développements de la construction européenne. Mais la complexité des structures et du travail policiers et judiciaires au sein de chaque Etat et toute l'histoire de la coopération policière internationale et européenne viennent violemment contrarier l'envie de lire de manière un peu simpliste la genèse de cette institution.

La seconde question touche à la signification du phénomène dans l'espace public. Il ne suffit pas de rassembler des policiers étrangers au sein d'une structure de coopération pour que celle-ci fonctionne. Quand c'est le cas, elle le fait avec son mode propre, en intervenant sur des systèmes sociaux complexes. Elle s'intègre à eux mais influe aussi sur eux.

La création de l'organisme de coopération transfrontalière auquel pense Brammertz ne doit donc pas être considérée comme l'aboutissement prévisible de phénomènes sociaux antérieurs. Il ne doit même pas être considéré comme un aboutissement, mais comme le point de départ de nouvelles

¹ BRAMMERTZ, S., 1999, p. 293.

transformations au sein des systèmes sociopolitiques dans lesquels il s'insère. La compréhension des modes sociaux de régulations dans l'espace public européen ne peut s'effectuer qu'à ces deux conditions.

I. Les développements récents de la coopération policière en Europe

L'Europe communautaire s'est édifiée à partir de projets économiques. Avec le Traité de Maastricht, l'Union européenne a tracé les premières lignes d'un dessein politique dont la qualification elle-même est déjà objet de réflexions circonspectes. Les difficultés d'élaboration et de ratification du Traité de Maastricht viennent du fait que pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, on esquisse un pas vers une union davantage tournée vers des domaines juridiques et politiques.

Tant que l'entente et les compromis entre Etats européens ont concerné des domaines économiques, la souveraineté de l'Etat nation ne lui était pas disputée par les développements communautaires. Mais l'élaboration de l'Union européenne a touché aux prérogatives traditionnelles de l'Etat. Directement, cela s'est traduit depuis l'entrée en vigueur du grand marché intérieur le 1^{er} janvier 1993 et du Traité de Maastricht le premier novembre 1993 par une série de dispositions de coopération dans les domaines de la politique étrangère, de la justice et des affaires intérieures². De manière indirecte, la création d'une législation communautaire étendue à de vastes domaines a introduit une source de droit extérieure aux parlements nationaux.

Ces deux éléments viennent troubler le profil de l'Etat nation en Europe occidentale. L'approfondissement de la coopération entre les Etats membres de l'Union européenne est passé par l'inscription dans les traités de Maastricht puis d'Amsterdam³ de la coopération dans le domaine politique (justice, affaires intérieures et défense), requérant de la part des Etats membres un niveau élevé d'engagement dans la durée.

D'un côté, la pertinence de l'Union européenne en tant qu'acteur de la vie politique et législative des Etats monte en puissance. D'un autre côté, le paysage économique de la première phase de la construction européenne

² CARTOU, L., 1996, pp. 621-638.

³ Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, 1999, pp. 28-36.

s'est modifié depuis 1952⁴, les capacités de régulation par les Etats des échanges économiques se sont considérablement réduites et la coopération économique s'oriente vers une plus grande interdépendance entre les pays membres. Dans le domaine politique, les traités témoignent d'une volonté d'engager les Etats membres sur des terrains jusque-là réservés.

Ces deux points amènent la question de la redéfinition de l'Etat dans sa forme contemporaine, puisqu'il perd de son pouvoir régulateur sur l'économie et les finances, et que les domaines de souveraineté deviennent des objets de compromis⁵. L'interdépendance élaborée entre les Etats de l'Union européenne au fil des traités fondateurs s'étend à présent à de vastes domaines de l'intervention étatique, dont certains, tels la coopération en matière de justice et de police, illustrent l'intervention de la construction européenne dans des domaines exclusifs de l'Etat⁶.

1. Interpol⁷

En 1948, l'Association Internationale de Police Criminelle (Interpol) fonde ses premiers statuts officiels, approuvés par la convention de 1956⁸. Il s'agit pour les refondateurs d'une organisation que le récent conflit mondial n'a pas laissée indemne non seulement d'établir des fondements légaux jusque-là un peu flottants, mais aussi de déterminer la nature de la criminalité dont elle veut faire sa priorité⁹. Ainsi se crée le premier maillon d'un réseau de coopération policière internationale. Située à Lyon (France)¹⁰, Interpol est un organisme basé sur une entente entre des services policiers européens et extra européens. Il devient une pierre angulaire en matière d'échange de renseignements dans les domaines de la « criminalité ordinaire » (meurtre, vol, fraude etc.). Mais certains aspects de son fonctionnement, en particulier l'absence de réaction à des crimes commis pour des raisons politiques, ont poussé à la création de structures de coopération davantage centrées sur l'espace européen.

⁴ Le 25 juillet 1952 entre en vigueur le traité de Paris qui instaure la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier.

⁵ BIGO, D., 1996, pp. 243-247.

⁶ Pour une vue d'ensemble de ces instruments et les changements attendus de l'entrée en vigueur de la CAAS, cf. BORRICAND, J., 1992.

⁷ Sur le développement historique d'Interpol, cf. BRESLER, F., 1993.

⁸ OIPC-Interpol, 2001, p. 19.

⁹ BRESLER, F., 1993, p. 128-129.

¹⁰ A l'époque en banlieue parisienne, le siège en est transféré en 1989 à Lyon.

2. TREVI

Sheptycki désigne comme étant de la part des gouvernements européens « la réinvention de la roue¹¹ » la mise en œuvre, à partir des années 1970, d'une nébuleuse de groupes de travail exclusivement européens, parmi lesquels celui de TREVI est déterminante dans la structuration de la coopération policière au niveau intergouvernemental. TREVI est une structure de concertation en matière de sécurité, construite sur trois niveaux principaux. Le premier niveau est ministériel, le second est une équipe d'officiers de police expérimentés et au troisième niveau des groupes de travail sont constitués de personnels des services judiciaires opérationnels. Les succès remportés et l'influence exercée par cette structure dans le champ de la coopération policière ont contribué à l'eupéanisation des réseaux et des modes de travail¹².

3. Schengen

Mais la construction européenne qui s'effectue en parallèle a fait naître entre les gouvernements un besoin de coopération davantage en relation avec l'Union européenne. Les barrages de certaines frontières par les routiers, déclenchés en 1984 pour protester contre les contrôles systématiques qui freinaient leur productivité, paralysèrent l'Europe occidentale assez longtemps pour être à l'origine des réflexions sur l'abaissement des contrôles frontaliers et l'élaboration de l'espace Schengen¹³. Les « mesures compensatoires » réclamées par les Etats pour le risque entraîné par la disparition des filtres frontaliers ont motivé l'élaboration de structures de coopération spécifiquement européennes et davantage orientées vers l'opérationnel. Ainsi est créé l'accord de Schengen en 1985, troisième instrument international de coopération policière, parachevé cinq ans plus tard par sa convention d'application¹⁴.

4. Europol

Un quatrième outil de coopération policière fait son apparition avec la création d'Europol. La convention qui porte création de l'Office européen de

¹¹ SHEPTYCKI, J.W.E., 1995, p. 620.

¹² Idem, p. 621.

¹³ Cf. BRAMMERTZ, S., 1992, pp. 223-224.

¹⁴ Convention d'Application de l'Accord de Schengen (CAAS).

police criminelle est signée le 26 juillet 1995, mais l'Office ne commence à remplir l'ensemble de ses missions qu'à partir du 1er juillet 1999¹⁵.

A cette structuration de la coopération policière européenne en quatre étages s'ajoute à partir de 1986 le réseau des officiers de liaison échangés entre les organisations nationales d'Europe et d'Amérique du Nord¹⁶. Ils ont contribué particulièrement en Europe à élaborer des réseaux et à renforcer la confiance entre les services spécialisés nationaux¹⁷. De la création – ou du réamorçage – d'Interpol à l'entrée en fonction d'Europol¹⁸, la coopération policière européenne a connu un développement original. Le paysage institutionnel de la coopération a gagné depuis les années 1970 une épaisseur d'autant plus grande que les étapes ici très globalement dessinées s'accompagnent d'une multitude de phénomènes de coopération aux niveaux micro ou mezzo de l'action policière.

L'ouverture des frontières de certains pays de la Communauté européenne à partir de 1993 a entraîné non seulement une plus grande liberté de mouvement pour des millions de citoyens mais aussi une grande incertitude au sein des appareils policiers. Comment en effet appréhender les nouvelles données du contrôle du territoire national¹⁹ ? Les institutions dont la mission de surveiller les entrées sur le territoire constitue justement un moyen d'assurer la sécurité de l'Etat, ont soudain vu leur rôle et leurs cadres d'action se faire plus incertains aux nouvelles « frontières intérieures ²⁰ » de l'espace Schengen. En même temps, les fonctions de surveillance aux frontières extérieures de l'Union Européenne recevaient dans la pratique et dans le discours politique une reconnaissance accrue.

¹⁵ Pour une introduction à la création d'Europol et à sa structure, cf. SANTIAGO, M., 2000, pp. 43-52. Pour une analyse détaillée du fonctionnement de l'organisme, cf. GLEB, S., et al., 2001. Pour un tableau exhaustif des structures institutionnelles et judiciaires de la coopération en Europe, cf. SABATIER, M., 2001.

¹⁶ NADELMANN, E. A., 1993, pp. 199-207.

¹⁷ BIGO, D., 1996, p. 111. Voir de même *CIVIQUE*, n°95, 2000, pp. 28-39.

¹⁸ *JORF*, Mars 1999, pp. 4334-4349.

¹⁹ La crainte de l'augmentation de la criminalité que l'ouverture des frontières pourrait provoquer a été relayée avant 1995 par la littérature professionnelle. Sur ce point, cf. STORBECK, J., 1993, pp. 175-176, KELLER, H. et al., 1993.

²⁰ L'entrée en vigueur de la CAAS introduit la dichotomie sémantique entre « frontières intérieures » séparant deux Etats membres de Schengen et pour lesquelles l'abaissement des contrôles systématiques a cours, et « frontières extérieures » séparant un Etat membre d'un Etat non-membre de l'espace Schengen.

La création sémantique et matérielle de ces deux sortes de frontières eût dû aboutir, dans une interprétation extrême, tout d'abord à la disparition quasi-totale des services de contrôle aux frontières intérieures telles que la frontière franco-allemande. Dans un deuxième temps, elle eût dû conduire à un redéploiement maximal de ces services aux limites extérieures de l'Union européenne, sur la frontière germano-polonaise ou même aux frontières de la Suisse²¹. Il n'en est rien. La réorganisation des services douaniers après 1993 s'est opérée par un redéploiement du personnel vers les frontières extérieures. En outre, la tangibilité de la présence d'agents des forces de sécurité a perdu de sa force pour le touriste et pour le travailleur transfrontalier. Mais les services publics de sécurité n'ont abandonné leur place dans le contrôle social frontalier. Au contraire, Schengen semble entraîner dans un même mouvement la diminution des contrôles physiques et le renforcement du contrôle à distance²².

Les mutations liées à la disparition de la visibilité des services de contrôle nationaux sont profondes. Dans le processus d'ouverture des frontières, chaque Etat a tenu à la fois à satisfaire aux nouvelles conditions de mobilité du citoyen et à répondre aux exigences de sécurité sur son propre territoire. L'Etat n'entendait pas démanteler son appareil de sécurité dans ses zones frontalières. Il n'y a pas eu de mouvement de repli généralisé des forces de sécurité, mais un réaménagement de leurs modes d'action. Du reste, ce n'est pas la création d'un espace européen à l'intérieur duquel les frontières devaient abandonner le rôle de barrière qui leur avait été si résolument attribué depuis le 19^e siècle, et qu'elles avaient parfois si âprement tenu²³, qui ont mis à rude épreuve les susceptibilités étatiques. C'est à partir du moment où il s'est agi de mettre en place un système de contrepois pour que cette mobilité demeure sans effets secondaires négatifs pour la

²¹ Celle-ci est en effet, officiellement, i.e. sans tenir compte des accords et traités de coopération en matière de sécurité intérieure qu'elle peut et a pu passer avec l'Union européenne, un pays hors des accords de Schengen et du Traité sur l'Union européenne.

²² FIJNAUT, C., (1993, p. 166) évoque en particulier des réseaux d'attachés de police, la construction de communications trans-frontières.

²³ LEFORT, B., 1992, indique que la frontière franco-allemande de 1870 n'a presque jamais été une frontière fermée à la circulation. Elle semble même être restée très largement ouverte aux échanges de personnes et de biens jusque dans les années 1910, et il précise que certains témoignages attestent que le passage de la frontière pouvait même se faire sans être en possession des documents d'identité officiellement requis.

sécurité²⁴, que les freins ont été les plus importants. Il ne s'agissait plus de requérir de la part des Etats membres qu'ils abaissent leurs contrôles aux frontières, mais qu'ils élaborent des mécanismes de contrôle facilitant la communication et l'action entre les systèmes policiers des Etats membres, et peut-être aussi entre leurs systèmes judiciaires.

S'engager sur ce terrain, et sans doute davantage encore dans le domaine judiciaire que dans le domaine policier, demande évidemment à l'Etat jaloux de son droit et de ses institutions un effort particulier. Il lui faut témoigner, non pas tant de sa volonté à coopérer, que de sa disposition à lier ses institutions dans un système européen de coopération policière et judiciaire qui implique l'égalité de tous les systèmes nationaux en jeu et l'égalité des compétences professionnelles. Ceci n'est bien entendu qu'une facette des enjeux multiples qui émergent en même temps que se fait de plus en plus consistant le besoin de coordination ou de coopération entre les organisations policières. Cette évolution concerne l'ensemble des services de sécurité étatiques nationaux, mais les textes communautaires et les traités en vigueur depuis une dizaine d'années ont au premier chef concerné les services aux frontières intérieures de l'Union européenne.

Tant que les frontières ont représenté une ligne au-delà de laquelle on ne pouvait passer qu'en prouvant la possession des documents nécessaires, le besoin de coopération avec les services du pays voisin était demeuré relativement restreint et occasionnel. L'abaissement des contrôles douaniers puis policiers a amené les services de lutte contre la criminalité à vouloir pallier ce déficit de capacité de contrôle par un resserrement des liens transfrontaliers entre les forces étatiques répressives. Cette nécessité générale recouvre plusieurs enjeux.

Selon les services de sécurité²⁵, les délinquants et les criminels auraient reçu des facilités pratiques accrues d'échapper à la justice de l'un ou de l'autre des pays du groupe de Schengen. Par ailleurs, ils pourraient utiliser à leur avantage les différences des systèmes juridiques des pays européens. Les organisations du contrôle social formel devaient trouver les modalités de travail permettant de créer un contrepois aux inconvénients de l'ouverture des frontières. Pour les services en zone de frontière intérieure, cette nécessité a été plus aiguë, dans la mesure où dans cette zone la disparition des contrôles frontaliers systématiques a été le plus fortement ressentie comme problématique par les services de sécurité. La zone frontalière

²⁴ Celle des Etats tout d'abord, et celle de l'ensemble de l'Union ensuite.

²⁵ Cf. BUSCH, H., 1995, p. 58 sqq.

franco-allemande est choisie pour cette étude de la coopération policière et douanière transfrontalière parce qu'elle présente les caractéristiques d'un terrain de travail intensifié entre deux systèmes nationaux très différents de contrôle étatique.

II. Motifs, objet et buts de la recherche

1. Motifs

La construction de l'Europe communautaire contribue de plus en plus à modeler le droit et le fonctionnement de l'Etat. Cette influence de la construction européenne sur l'action des Etats est visible dans les accords multilatéraux et bilatéraux entrés en application entre les pays de la communauté européenne, tels que le Traité de Maastricht et les accords de Schengen. Deux sortes de mouvements affectent les organisations étatiques policières et douanières aux frontières intérieures de l'Union européenne.

Le développement remarquable des mouvements transfrontaliers des personnes et des biens a favorisé et a été favorisé par l'abaissement des contrôles frontaliers. A sa suite, les cadres légaux du contrôle se trouvent à présent en pleine mutation.

Aux développements de ces cadres légaux se joignent l'évolution et la multiplication des relations transfrontalières entre les services policiers, judiciaires et politiques. Les relations entre organisations ont pris de l'ampleur quand se sont mis en place les cadres d'une coopération accrue. Sans pour autant voir la cause des premières dans l'émergence et l'entrée en vigueur des seconds, il est cependant clair que la toile des réseaux de la coopération policière transfrontalière s'est tissée à un rythme accru depuis 1990.

Ces développements s'accompagnent du deuxième bouleversement, moins concrètement représentable mais aussi profond, de la compréhension de la notion de frontière. D'une ligne limitant un territoire, on va dans les textes et sur le terrain vers la définition d'une zone géographique au milieu de laquelle passe cette ligne. Cette définition en filigrane dans les traités émerge dans les pratiques de la coopération. La frontière est une bande de territoire pour un réseau d'organisations. L'objet « frontière » connaît une transformation en « frontière intérieure Schengen » essentielle en raison de ses conséquences sur les pratiques des organisations.

Ces développements s'accompagnent de modifications dans la distribution des services du contrôle social formel frontalier qui touchent à la na-

ture et aux modes de travail de ces services. L'abolition des contrôles frontaliers systématiques a amené les services étatiques à revoir l'essence même de leur activité à la frontière. D'un travail jusque-là systématique, il leur a fallu passer à un travail stratégique, ce qui signifie pour la pratique une plus grande dépendance vis-à-vis de la circulation et du recueil de l'information. Les modes de contrôle ont été nécessairement adaptés aux nouvelles règles de l'espace communautaire européen. Cette modification dans le travail des forces de sécurité frontalières en porte en soi une autre, celle des réseaux de communication et des schémas de coopération entre les acteurs. L'accès à l'information devient plus essentiel, et chaque service qui y a un intérêt cherche à s'assurer la primauté, ou au moins la primeur de cette information. Théoriquement, on peut supposer qu'il développe alors ses partenariats avec les autres services. Ceci est de nature à modifier la masse et la qualité des informations obtenues et à influencer sur les formes plus traditionnelles de relations établies jusque-là entre ces services. Ces nouvelles données légales et socio organisationnelles du travail des forces de sécurité à la frontière poussent en effet chaque service à s'assurer auprès des homologues étrangers un accès privilégié : bien souvent, la qualité de la connaissance sur cet homologue détermine la rapidité de l'accès à une information ou du traitement d'un dossier. Ce phénomène de densification des partenariats entre les organisations n'est pas nouveau en soi, mais il a connu une accélération sensible depuis le début des années 1990. L'« épaissement » de la toile des échanges entre services doit faire l'objet d'une étude détaillée, dans la mesure où cette évolution dans le travail et dans les réseaux interorganisationnels s'accompagne de transformations au sein des services de sécurité.

Ces transformations sont des adaptations aux phénomènes évoqués plus haut, mais le fait qu'elles soient susceptibles de se retrouver dans une majorité de services de sécurité ne laisse pas qu'elles se manifestent sans doute sous des formes spécifiques selon la nature et les missions de chaque service. Ces adaptations exécutées pour répondre aux nouvelles demandes des services influent sur les missions et le rôle des institutions.

Les aménagements amenés par les traités réorganisent la répartition fonctionnelle et symbolique du paysage institutionnel. Le développement de la coopération policière transfrontalière dans les textes et les pratiques s'est accompagné de la naissance de nouveaux rôles et de nouvelles fonctions, ou a pu encourager la progression de certains rôles policiers – au sens large du terme – traditionnels. La nature de ces mouvements et – dans la

mesure où il est pertinent d'en parler – leur distribution dans le réseau des services de la sécurité transfrontalière sont des points d'autant plus intéressants qu'ils appellent à leur suite la question de la complémentarité ou du recouplement des fonctions et des attributions entre les organisations policières. Dans la question « qui fait quoi ? », il en va ainsi naturellement de l'attribution de missions de coopération à telle ou telle organisation, mais aussi de la légitimité de chacune à recevoir des fonctions dans le cadre de la coopération avec les services du pays voisin. Par ailleurs, la dévolution des missions ne s'effectue pas « naturellement » à certains services plutôt qu'à d'autres.

La situation des services de sécurité à la frontière est à cheval entre la sécurité publique et la coopération internationale. Les agences policières peuvent donc se disputer les missions de contrôle de ce territoire au statut ambivalent. Les modifications des capacités d'action des services policiers peuvent jouer sur la compréhension de la fonction de police. Il importe ainsi de préciser la nature de ces nouvelles capacités et la manière dont elles sont utilisées par les services de sécurité. Cela permet de comprendre dans quelle mesure les traités conclus dans le cadre de la construction communautaire et les accords qui forment la base de la coopération transfrontalière ont fourni aux services de sécurité le point de départ pour l'acquisition de nouvelles fonctions. C'est aussi la question d'une nouvelle compréhension de la fonction policière en zone frontalière qui émerge. Ces traités n'ont-ils en effet permis que le simple ajustement du travail des services du contrôle social formel aux nécessités créées par l'ouverture des frontières ?

Les changements rapidement dessinés ne peuvent par leur simple énumération décider de la nature de l'évolution en cours dans les pratiques de la coopération policière. Ils peuvent cependant signaler qu'à l'absence de contrôle que le voyageur note en traversant la frontière, répondent des usages du contrôle en pleine transformation. Ceci ne parle pas a priori pour une modification de la définition du contrôle social lui-même, mais au moins pour une transformation de ses usages et peut-être de ses fonctions et de son organisation.

Les éléments qui viennent d'être évoqués ici présentent quelques uns des aspects juridiques et organisationnels de l'abaissement des contrôles aux frontières intérieures de l'Union Européenne. La nouvelle réglementation s'est imposée avec des effets directs et indirects sur les services spécialisés ou « généralistes » chargés du contrôle des passages frontaliers ou de la sécurité en zone frontalière. Ces transformations et les résultats de ces trans-

formations sur les réseaux de coopération entre les services de sécurité constituent l'objet de cette recherche. Ces changements induits par l'introduction de règles touchant la réglementation intérieure de chaque Etat et sa faculté de contrôler ses frontières appelaient une recherche sur les activités de coopération transfrontalière.

2. *Buts de la recherche*

La bibliographie existante, et notamment les travaux sur l'Europe communautaire et l'Union européenne, affirment généralement que la coopération transfrontalière s'est développée de manière soudaine et dans une certaine confusion²⁶, de telle sorte que le résultat en a été un patchwork²⁷ peu lisible pour les citoyens, et fréquemment aussi pour les agents participant à cette coopération. Cette situation est due en partie à la masse et à la diversité des textes qui réglementent la liberté de circulation dans l'espace européen Schengen et les procédures en matière de coopération transfrontalière. Cela provient aussi des différences juridiques entre les systèmes, de la multiplicité et de l'hétérogénéité des acteurs.

Mais depuis la mise en place des frontières de la zone Schengen, huit années environ se sont écoulées, et la coopération transfrontalière applique maintenant les accords européens ou bilatéraux. Cela signifie pour une part que le « patchwork » de la coopération, si illisible soit-il, tend à prendre une forme institutionnelle sinon stable, du moins en phase de solidification. On tient ce « moment » dans l'histoire des organisations et des transformations juridiques étudiées pour déterminant pour la compréhension de l'évolution des systèmes policiers européens et des relations entre territoires et politiques publiques dans l'Union européenne. On vise à une compréhension globale du fonctionnement de la coopération transfrontalière entre les services de sécurité étatiques à une frontière intérieure et à une explication des phénomènes singuliers de cette coopération au sein des organisations.

Tout d'abord, ce sont les réseaux de la coopération en tant que tels, leur formation et leur fonctionnement que l'on identifie. En second lieu, c'est aussi le rôle pris, à l'intérieur de chaque organisme étatique, par la pratique quotidienne et par le concept de la coopération, que l'on veut définir. On prend la zone frontalière comme le lieu pertinent d'existence d'un système

²⁶ ANDERSON, M. (1996, p.190) signale que « personne ne s'accorde sur l'interprétation à donner à l'évolution décousue que connaît actuellement la coopération des polices ».

²⁷ HEBENTON, B. et al., 1995, p. 38.

d'écologie sociale, ni hermétique ni autonome, mais pouvant présenter une certaine cohérence – lorsque ce système est vu sous l'angle de son activité de coopération transfrontalière – et possédant une dynamique institutionnelle originale. Non que l'on soutienne que les services policiers et judiciaires soient de manière égale tournés vers l'activité de coopération transfrontalière. Mais ils y investissent au moins une partie de leurs ressources et de leur activité. L'examen de la manière dont ces ressources et cette activité sont engagées permet de déterminer s'il existe une dynamique de sécurité publique propre à la région frontalière.

III. Délimitation de l'objet et de la thématique

1. Les compréhensions sociologique – comme jeu – et policière – comme action – de la coopération

Le travail se concentre sur deux Etats, la République Fédérale d'Allemagne et la République française, et plus exactement leur zone frontalière commune. Le choix de cette frontière a été guidé par le déficit de connaissance sur le travail frontalier des forces de sécurité de ces deux Etats importants pour leur rôle dans la construction de l'Europe communautaire. Ce choix est en outre dû au besoin d'identifier les mutations que les traités européens entraînent dans les systèmes de contrôle étatique dans l'Union européenne. Les cadres de l'étude sont aussi organisationnels, institutionnels et juridiques.

La frontière subit une mutation dans ses usages symboliques et pratiques. Il est donc essentiel de délimiter le cadre géographique de la recherche au sens le plus concret du terme. Si l'on s'en tient à la stricte définition de la frontière, on doit garder comme seul point de repère la ligne abstraite qui sépare les deux Etats. Une telle présentation n'est cependant plus possible depuis que la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS) a introduit l'abaissement des contrôles systématiques aux frontières intérieures. Cette disparition des limites physiques fixes a repoussé et diffusé les effets de la circulation des personnes et des biens sur les systèmes nationaux de sécurité intérieure bien au-delà de la ligne frontière. A partir de là se pose donc le problème de la délimitation géographique du terrain de recherche. Si le contrôle frontalier ne se limite plus à la ligne frontalière, l'espace du contrôle frontalier et de la coopération transfrontalière s'étend en deçà de la ligne frontalière. Or, il n'est pas sûr que ce nouvel espace d'action s'accorde exactement aux découpages administratifs territoriaux

donnés. On a donc repéré les territoires d'action cohérents lors d'entretiens préliminaires auprès des services de sécurité.

De ces entretiens exploratoires ressort tout d'abord que la coopération transfrontalière est un domaine d'action en soi, et non pas une activité annexe pour les services de sécurité situés sur une bande de territoire relativement étroite en deçà de la frontière. A 30 ou 40 kilomètres avant la frontière, travailler avec un service étranger voisin n'est pas encore une pratique courante. Les premiers entretiens montrent par ailleurs qu'à l'intérieur de cette bande territoriale frontalière, l'activité de coopération des services de sécurité – police et justice – est très sensible aux délimitations administratives et à la localisation géographique des services de l'autre côté de la frontière. Les ressorts de Mulhouse et Freiburg connaissent autant, sinon davantage d'activité de coopération avec les services de sécurité suisses qu'entre eux deux. En revanche, l'activité de coopération du Parquet de Colmar est particulièrement marquée par la proximité de la frontière allemande, de même que celle des Parquets de Strasbourg, Sarreguemines et Thionville. Et des différences se notent encore entre ces derniers Parquets : Strasbourg et Colmar sont davantage tournés vers une activité de coopération avec les services du Bade-Wurtemberg, les Parquets de Thionville et de Sarreguemines entretiennent des rapports d'entraide plutôt avec les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat ainsi qu'avec le Luxembourg. En même temps, les services pour lesquels l'action de coopération représente une part importante de l'activité totale se situent dans un rayon d'action proche de la frontière. La délimitation du territoire de recherche a donc pu s'effectuer en fonction des territoires pertinents pour chacun des acteurs et de la distribution administrative des services²⁸. Pour chaque unité frontalière opérationnelle, on a considéré le service hiérarchique directement responsable du fonctionnement et des actions de cette unité. On s'est ainsi assuré de saisir au moins les deux premiers niveaux hiérarchiques fonctionnels au sein de chaque organisation.

Aussi n'a-t-on pas considéré comme terrain de recherche la seule ligne de la frontière franco-allemande, qui est ici principalement dessinée par le Rhin et les ponts qui le traversent – avec la petite bande de frontière verte au Nord entre la Lorraine d'une part et les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat d'autre part. On a pris en compte une partie de l'intérieur des territoires envisagés. Cela ne couvre pas toujours exactement le découpage

²⁸ On a donc utilisé pour l'élaboration du territoire géographique de la recherche un élément sociologique construit et un élément administratif donné.

administratif des régions, départements ou Länder concernés. Pour le côté français, on se tient à une zone délimitée par la frontière allemande et par une ligne allant de Metz à Mulhouse et passant par Strasbourg et Colmar. Pour les recherches du côté allemand, la zone enquêtée va de la frontière française à la bande de territoire allant de Saarlouis et Sarrebruck jusqu'au Sud de Freiburg et passant par Karlsruhe et Offenbourg. Administrativement, sont ici concernées les régions de l'Alsace (les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin) et de la Lorraine (le seul département de la Moselle) en France, et les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre en Allemagne.

Comme la zone géographique, le cadre temporel de la recherche doit être fixé. Il faut déterminer le moment à partir duquel on étudie le développement de la coopération transfrontalière, et celui qui sert de point d'arrêt à l'étude empirique. On ne souhaite pas remonter aux premiers accords juridiques ou aux premiers contacts entre les services. Ceux-ci se sont déjà réalisés au 19^{ème} siècle par les services de sécurité sur le Rhin avec l'Acte de Mannheim²⁹. Les formes de la coopération actuelle reposent sur des fondements historiques, juridiques, politiques ou sociaux plus ou moins anciens qu'il appartient de prendre en considération lorsqu'ils sont propres à éclairer des développements actuels. Mais cette recherche ne vise pas une explication historique, n'est pas un travail historique et n'utilise de méthodes historiques ni pour le travail empirique ni dans sa réflexion théorique. Aussi, les données antérieures à l'année de référence 1990 sont prises comme des archives propres à fournir un appui empirique au travail, mais ne sont pas elles-mêmes soumises à un examen critique aussi approfondi que celles relevant de la période 1990 – 2001. La période sur laquelle porte la recherche se justifie par le fait que l'on suppose que l'ouverture des frontières intérieures en 1993³⁰ constitue le point décisif pour l'émergence de nouvelles formes de coopération transfrontalière, mais qu'il est important

²⁹ Mannheimer Akte, "Revidierte Rheinschiffahrtsakte", 1868.

³⁰ On se réfère bien à janvier 1993, date de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht qui institue en particulier un marché intérieur, et non à l'entrée en vigueur des Accords de Schengen en 1995. Ce « marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité » (Article 14 alinéa 2 du Traité instituant la Communauté européenne, modifié par le Traité d'Amsterdam). En cela, on considère qu'il a contribué de manière plus décisive que les accords ultérieurs de Schengen à la transformation des modes de contrôle des services de sécurité dans les pays de la Communauté européenne.

d'examiner les configurations de la coopération transfrontalière en amont de ce point temporel.

A ce cadre spatio-temporel s'ajoutent les dimensions juridico-administratives de l'étude. Sans entrer déjà dans le détail de la recherche empirique, on précise les différentes organisations nationales dont le travail de coopération transfrontalière fait l'objet de la recherche. Les études précédentes sur la coopération policière transfrontalière n'offrent généralement qu'une vision partielle des relations de coopération. Elles ne portent bien souvent que sur un côté de la frontière, une seule organisation, ou un seul type d'organisation. Le travail présenté ici examine le fonctionnement des réseaux de la coopération policière transfrontalière dans toutes ses dimensions, et les formes de coopération de toutes les organisations qui y participent, indépendamment de l'importance de la part que chacune y prend. A la frontière franco-allemande, plusieurs types d'organisations participent à la coopération transfrontalière en matière de contrôle social formel.

La frontière française est le terrain de travail de trois institutions. La gendarmerie nationale est une force militaire, relevant statutairement du Ministère de la Défense et fonctionnellement du Ministère de l'Intérieur. Elle est présente traditionnellement dans les campagnes³¹. La police nationale est une organisation civile qui dépend du Ministère de l'Intérieur. A l'inverse de la gendarmerie, c'est un service davantage urbain. Enfin, la douane française, qui dépend du Ministère des Finances, est présente sur la frontière franco-allemande à quelques points de passage. Ses attributions sont davantage spécialisées que les deux services précédents³². Tous les services français sont rattachés fonctionnellement et statutairement au gouvernement central.

³¹ Cette distribution officielle est de plus en plus largement remise en cause, d'une part par le phénomène de « rurbanisation » des campagnes, qui fait intervenir la gendarmerie dans des milieux fortement urbanisés, et d'autre part par la présence de services de gendarmerie au sein des villes, qui fait intervenir la gendarmerie et la police nationale sur des terrains communs. Strasbourg et Colmar sont de bons exemples de l'affaiblissement pratique de cette distribution des forces de polices. D'un autre côté, la loi de programmation et d'orientation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 remanie profondément cette répartition traditionnelle en fonction de nouveaux critères (profils sociaux-démographiques, phénomènes de délinquance etc.).

³² Néanmoins, la police nationale possède une composante à compétence plus généraliste, la Sécurité publique, mais deux services plus spécialisés, la Police aux frontières et la Police judiciaire.

Les services allemands sont de même de trois types différents, mais ne correspondent pas de façon symétrique à la répartition française. Le service numériquement le plus important est celui de la police des Länder (gouvernements régionaux). Chaque Land dirige son service de police propre. Ces services de police sont administrés par un Ministère de l'Intérieur. Ces services exercent une compétence générale, même s'ils disposent de services davantage spécialisés. A cette organisation de la police par Land s'ajoutent deux services de sécurité fédéraux, que sont la douane³³ et le service fédéral de protection des frontières (BGS)³⁴. Ces derniers sont des services à compétence spécialisée, qui relèvent, pour la douane, du Ministère fédéral des Finances, et pour le BGS du Ministère fédéral de l'Intérieur. Ces deux services sont appelés à être actifs aux points de passage et dans les zones frontalières, mais peuvent être aussi présents sur l'ensemble du territoire fédéral.

Ces organisations opèrent en tant qu'auxiliaires de la justice et instruments de contrôle du respect et de l'application des lois. Aussi ne peut-on pas dissocier le travail des services de sécurité de celui des services de la justice. Les deux corps sont rattachés par des liens fonctionnels, légaux et symboliques qui en font un ensemble judiciaire cohérent. On a donc inclus dans la recherche les relations de coopération entre les instances judiciaires et les services policiers régionaux français et allemands. Les Parquets³⁵, les Parquets généraux et les juges d'instruction sont les instances juridiques les plus intéressantes, puisqu'elles sont amenées à travailler avec leurs homologues étrangers.

Si l'on excepte le nombre d'organisations égal de part et d'autre de la frontière, rien ne laisse a priori présager de l'existence de points communs entre tous ces services. Par ailleurs, le caractère relativement rural de la « frontière verte » du Rhin³⁶ influe sur la répartition spatiale, sur la présence et sur l'organisation des services de sécurité. Cette configuration géographique permet ainsi la présence également forte, mais diversement répartie, de la police et la gendarmerie françaises.

Du côté français, l'échelle de référence pour l'étude des relations de coopération est celle du tribunal de grande instance, indépendamment des

³³ Zoll.

³⁴ Bundesgrenzschutz (BGS).

³⁵ *Staatsanwaltschaften* en République Fédérale d'Allemagne.

³⁶ Seules les villes de Strasbourg, Sarrebruck et Freiburg représentent des points urbains importants sur la ligne frontière.

répartitions territoriales propres à chaque organisation. Pour la police nationale, le niveau fonctionnel pertinent est celui du service régional de police judiciaire, même si les autres services de la police nationale³⁷ actifs dans le travail de coopération se répartissent davantage sur un niveau départemental. Pour la gendarmerie nationale, le niveau fonctionnel que de référence est la légion de gendarmerie (région et département). Pour la douane, ce sont les postes aux points de passage Schengen qui présentent l'intérêt majeur, la direction régionale constituant ici un niveau hiérarchique décisionnel influent mais déjà plus éloigné de la zone. Pour la partie allemande, tous les niveaux hiérarchiques de la police des Länder, du poste frontalier au Landeskriminalamt³⁸, sont pris en considération, les bureaux de police judiciaire des Länder étant directement responsables de la police judiciaire sur leur territoire. Les services de douane allemands services d'enquêtes douanières³⁹ régionaux et les bureaux et commissariats⁴⁰ des douanes locaux. Le service fédéral judiciaire douanier présente ici un facteur d'influence indirect dans la coopération opérationnelle transfrontalière. Les structures locales du service fédéral de protection des frontières sont analysées, en particulier les postes frontaliers.

Des bases réglementaires et législatives étayent les relations de travail et les échanges des agents des forces de sécurité français et allemands. Elles proviennent de deux sources. La première est celle du droit interne. La deuxième source est celle des traités internationaux et européens. Ce sont en première ligne les traités spécialement conclus pour régler les relations transfrontalières des services de la sécurité intérieure, que sont la Convention d'application des accords de Schengen, et l'accord de Mondorf-les-bains. Ce dernier est directement issu de la CAAS et contient des dispositions portant sur l'aménagement des relations transfrontalières de coopération franco-allemande. Ces dispositions sont pour la plupart contenue dans les Codes de procédure pénale et Codes pénaux français et allemands⁴¹, mais aussi dans le Code des douanes français, le Code des douanes européen et la réglementation allemande en matière douanière.

³⁷ Sécurité publique et police aux frontières.

³⁸ Bureau de police judiciaire de Land, sous la responsabilité et la direction propre de chaque Ministre de l'Intérieur de Land. Abbr. LKA.

³⁹ Zollfahndungsämter.

⁴⁰ Zollämter et Zollkommissariate.

⁴¹ Respectivement Strafverfahrensgesetzbuch et Strafgesetzbuch.

Les traités précédents, internationaux et bilatéraux, qui ont bâti les fondements de la coopération policière et douanière, en constituent encore des instruments utilisés par la pratique. Le traité de Schengen forme un moment clef pour l'évolution du travail des services de sécurité frontaliers. Mais la coopération policière et douanière a connu ses premières armes bien auparavant, et des cadres légaux internationaux la fondaient déjà, à commencer par la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959⁴². Certains traités, principalement bilatéraux, tel l'accord de Sarrebruck de 1984⁴³, constituent des étapes réglementaires, législatives ou administratives dans l'évolution des cadres de la coopération policière davantage que de véritables instruments de cette coopération.

2. Délimitation de la thématique

L'accent est mis sur le travail opérationnel transfrontalier et frontalier des agents des forces de sécurité étatiques. On prend en compte les réseaux internationaux de la coopération s'ils jouent un rôle dans la pratique strictement transfrontalière de la coopération ou peuvent en éclairer un aspect. De même, les niveaux policiers et judiciaires supra régionaux sont pris en considération, mais ne constituent qu'un élément potentiel d'explication des relations de coopération. Ce n'est enfin pas l'analyse juridique⁴⁴ des instruments légaux qui intéresse ce travail, mais l'examen de l'usage policier de ces instruments et de leur place dans les relations transfrontalières quotidiennes.

IV. Angles d'approche

Les entretiens préparatoires ont permis d'élaborer des hypothèses qui puissent servir de guide pour la construction de l'objet et pour la conduite de la recherche empirique. On part des constats de l'observation commune et de l'expérience que chacun peut faire de l'organisation des systèmes de sécurité étatiques aux frontières intérieures, et des recherches antérieures réalisées sur la coopération transfrontalière.

⁴² *Code de Procédure Pénale 1997-1998*, Dalloz, 1997, pp. 695-702.

⁴³ *JORF*, 116/juillet-août 1984, pp. 2565-2566.

⁴⁴ Sur ce point, cf. l'ouvrage très documenté de SABATIER, M., 2001.

1. La coopération comme activité de police peu visible

Le travailleur transfrontalier a vécu depuis janvier 1993 une réduction drastique du nombre des contrôles et celle des personnels des services de sécurité aux points de contrôle frontaliers, puis une stagnation à ce bas niveau. Par ailleurs, la conception de la frontière et de sa sécurité a évolué sous l'influence de l'abaissement des contrôles. De l'idée d'une ligne, on est passé à celle d'une zone frontalière dont il faudrait maintenant assurer la sécurité. Au sein des organisations s'est opéré un changement de stratégie d'utilisation des personnels et des infrastructures. Loin de pouvoir s'arrêter à la constatation commune (et par ailleurs juste) d'un retrait des agents de sécurité de la ligne frontière, on peut cependant s'en servir pour supposer que cette manifestation nouvelle de la gestion d'un espace public ne donne à voir qu'une part de l'iceberg des systèmes du contrôle étatique français et allemand.

Seule une part de l'activité frontalière et transfrontalière des services de sécurité est perceptible au voyageur, mais encore, cette part n'est pas considérée comme celle des actions de coopération entre organismes français et allemands les plus intenses. On identifie les formes de coopération les plus « visibles », mais aussi la coopération qui, parce que consistant en échanges d'informations ou en contacts entre personnes, se laisse plus difficilement appréhender. Mais la dichotomie coopération visible – coopération invisible n'est pas un fil de l'analyse.

2. La coopération comme action logique

Une grande part de la littérature sur le thème de la coopération transfrontalière souligne le chaos régnant entre les structures qui opèrent aux frontières. On accepte l'idée d'un aménagement peu maîtrisé des services et des relations de coopération dans le domaine de la sécurité frontalière. Mais cela n'implique pas pour autant un développement sans ordre inhérent. Tout développement d'un phénomène social particulier possède sa logique. Cette logique peut éventuellement aller à contresens d'intérêts plus généraux, elle peut aussi les soutenir. La question de l'articulation entre les stratégies particulières des organisations de sécurité et un intérêt plus général qui pourrait être celui du fonctionnement de la coopération transfrontalière, et plus globalement celui du système de sécurité intérieure fonde une des problématiques de cette recherche. On part effectivement de ce constat précis que la frontière est une zone où croissent toutes formes de relations en-

tre services français et allemands. Cet enchevêtrement des réseaux et des structures est une partie de la réalité sociale vécue par les agents. Mais, au niveau de la réalité sociologique, on pose l'hypothèse d'une logique à deux niveaux inhérente à l'écheveau de la coopération.

Au niveau de chaque organisation de sécurité partie à la coopération, on émet l'hypothèse d'une logique d'action guidant ses relations avec ses interlocuteurs et homologues frontaliers. Cette logique d'action présente travaille à l'édification d'un système de relations de coopération en soi logique qui ne correspond pas à la « somme » de toutes les logiques individuelles, mais à un ordre propre à cet ensemble. Par « ordre », on n'entend pas nécessairement que ce champ d'action alors envisagé présente un fonctionnement ordonné, mais un fonctionnement répondant à certains mécanismes généraux.

3. Un champ de conflits et de régulations

Cet ordre connaît des conflits et des régulations. La multiplicité d'organismes, et de régimes juridiques et de règles participant à la coopération transfrontalière amène des problèmes de coordination, de communication et de pratique des mesures opérationnelles. Le rôle que ces problèmes jouent dans le fonctionnement de la coopération constitue l'élément de la troisième hypothèse : les problématiques de la coopération opérationnelle auxquelles les services de sécurité doivent faire face influent sur la formation et les modes d'action des réseaux.

Ces problématiques touchent les stratégies organisationnelles particulières, les délicatesses de la mise en pratique du droit national et international, et les divergences culturelles pertinentes. Il en va de l'analyse des points de conflits que peut rencontrer l'agent des forces de sécurité dans sa pratique de coopération ainsi que des conséquences que ces points de friction peuvent avoir sur le système de coopération transfrontalière.

V. Apports des études précédentes sur la coopération transfrontalière

La littérature sur le thème de la coopération internationale entre les polices est relativement abondante, même si elle se place davantage sous l'angle de l'étude des règles de droit qui la régissent que sous celui des institutions et des structures qui la pratiquent.

Les ouvrages pouvant servir de référence de travail pour cette recherche sur la coopération transfrontalière des services de sécurité en Europe ne sont cependant pas nombreux. A cela, Benyon⁴⁵ propose quatre causes non exclusives les unes des autres.

La première raison tiendrait en ce que les recherches qui ont été effectuées jusqu'ici sur la coopération policière se concentrent sur un territoire et un système de sécurités nationales, sans prendre en compte la dimension binationale ni européenne. Le déficit de recherche proviendrait ensuite de la nature même du sujet. Celui-ci tient d'une préoccupation essentiellement nationale et les propositions visant à encourager des actions internationales de police touchent à la question très sensible de la souveraineté nationale. Il semble ainsi que sur ce point, beaucoup pensent que la mission d'administrer la justice pénale doit demeurer de la compétence primaire du politique au niveau national. Une troisième raison pourrait, selon Benyon, provenir de la complexité de l'objet. Le cas de la France et de l'Allemagne est en ce sens tout à fait représentatif du problème qui se pose au chercheur lorsqu'il veut embrasser dans son analyse plus d'un système national de sécurité. Les systèmes de sécurité européens sont centralisés ou décentralisés, avec une ou plusieurs forces de police, à statut civil ou militaire, et avec une gestion et une administration territoriale ou nationale. Ce kaléidoscope rend l'approche comparative d'autant plus délicate que la coopération policière européenne et internationale ne connaît pas un stade de développement égal dans tous les pays ni dans toutes les organisations de sécurité. Cette difficulté dans l'appréhension de l'objet a déjà été soulevée en 1995⁴⁶.

Les auteurs remarquent cinq points majeurs qui font de l'étude des pratiques de la coopération policière en Europe en particulier un sujet pertinent mais délicat.

Des événements isolés et particulièrement forts peuvent expliquer directement la mise en relation de services de police au niveau international. Lorsque l'ordre géopolitique mondial connaît des transformations radicales, le besoin de coopération se fait davantage sentir sur les gouvernements, mais en même temps devient plus diffus, et les alternatives stratégiques, en

⁴⁵ BENYON, J. et al., 1994, pp. 47-48.

⁴⁶ ANDERSON, M. et al., 1995, pp 3-8.

devenant plus nombreuses, sont alors plus complexes et plus insaisissables pour l'observateur. En second lieu, la nature de la criminalité et les objectifs d'une coopération européenne entretiennent des relations qui n'appellent pas nécessairement au développement simultané des deux ni à un rapport direct de cause à effet dans leur évolution. Les crimes les plus odieux sont souvent circonscrits localement et sans portée nationale, a fortiori européenne. Par ailleurs, les crimes et délits transnationaux touchent non seulement l'Europe, mais souvent aussi des Etats non européens. Ces deux éléments rendraient la pertinence de la construction d'une coopération strictement européenne peu crédible, dans la mesure où l'échelle d'un réseau européen ne correspondrait pas à l'échelle des réseaux de la criminalité à combattre. En outre, la criminalité comme phénomène social et la répression de la criminalité comme phénomène professionnel policier forment des champs interdépendants et semi autonomes par rapport à d'autres champs d'action tangents. Ils laisseraient en effet sur la marge l'action directement politique et gouvernementale. La coopération policière institutionnelle ne serait donc pas à envisager sous un angle politique, mais plutôt à étudier dans la perspective professionnelle, selon laquelle la profession et ses relations à la criminalité tireraient à leur tour l'action gouvernementale en matière de lutte contre la criminalité. Le quatrième point de difficulté soulevé tient dans le fait que les pouvoirs de police sont strictement limités et qu'il ne peut être décidé de la création de telle ou telle structure de coopération par la seule profession et en dehors du pouvoir politique. Il ressort de cela que la création de tout organisme de coopération reste, nonobstant la pertinence du point évoqué précédemment, dans le cercle de compétence – compétence sans aucun doute partagée avec la profession policière – du pouvoir politique et gouvernemental et résulte de négociations et de jeux d'influences entre les divers groupes institutionnels nationaux et étrangers. Enfin, étudier le fonctionnement de la coopération policière internationale nécessite de prendre en compte que le niveau d'élaboration et de structuration des systèmes de coopération étudiés n'est jamais le résultat de réflexions et de décisions prises en fonction de considérations purement fonctionnelles. Bien plus, des facteurs idéologiques et politiques interviennent dans la conception et le développement institutionnels de la coopération policière. C'est dire que celle-ci ne connaît pas uniquement des développements et des mouvements organisationnels dans le but d'assurer la lutte

contre une certaine criminalité, mais aussi parce qu'elle répond à des enjeux politiques et stratégiques sans lien direct avec le niveau ou la nature de la criminalité, c'est-à-dire sans lien de causalité directe avec leur « raison sociale⁴⁷ ».

Cette complexité des relations de la coopération policière internationale, d'une part avec la criminalité qu'elle entend combattre, d'autre part avec la politique et ses enjeux, est aussi relevée par Benyon comme étant la quatrième cause au manque de recherche dans ce champ. Plus précisément, Benyon se concentre sur le phénomène de la criminalité. En particulier, chercheurs et experts ne s'entendent pas sur les effets de l'abaissement des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne sur la nature et le volume de la criminalité ; d'autre part, il n'existe pas d'enquête sur cette criminalité transfrontalière, prémisses pourtant nécessaires à la formulation d'une politique de coopération transfrontalière. Manquant en amont d'informations solides sur la criminalité transfrontalière, la recherche sur la coopération policière ne peut pas développer d'analyse fiable.

Une revue⁴⁸ des recherches récentes sur la collaboration policière en Europe offre une vue d'ensemble des connaissances apportées sur ce thème depuis la fin des années 1980 et précise les orientations scientifiques de ces études. Elle en relève la diversité de contenu quand ils entendent tous traiter de la coopération policière européenne, et pointe ainsi la multitude des modes d'analyse possibles pour ce champ.

Cette revue bibliographique témoigne de la difficulté à saisir l'objet. Elle ne se situe pas seulement sur le plan de la présentation du fonctionnement de la coopération – par quel élément appréhender ce champ ? Faut-il en rester au stade de l'énumération des institutions de coopération, ou peut-on établir une classification de celles-ci ? – et des réseaux de coopération. Aussi sur le plan de l'analyse à en faire, l'objet se dérobe. On peut voir dans la multiplication des points de coopération européens depuis le début des années 1990 le résultat d'« un événement hasardeux, un certain besoin vague ou un développement naturel⁴⁹ », ou chercher des causes plus solides

⁴⁷ ADEN, H. (1998, p. 86) relève par exemple que les débats au parlement allemand sur les mesures compensatoires visaient davantage à étayer les futurs projets de coopération, tandis que les débats parlementaires français visaient au contraire à conserver les contrôles frontaliers. De même, BIGO, 1998, p. 45.

⁴⁸ RENAULT, G. et al., 1996, pp. 173-192.

⁴⁹ RENAULT, G. et al., 1996, p. 177.

pour lesquelles les organisations policières se mettraient par calcul en relation les unes avec les autres.

A un niveau d'analyse plus poussé se situent des recherches de sociologie politique qui essaient de fournir des explications sociopolitiques au phénomène de la collaboration policière internationale⁵⁰. Ces études cherchent à établir un lien entre la coopération telle qu'elle se développe sur le terrain et les discours, décisions et groupes qui se forment à un niveau gouvernemental. Elles offrent des approches différentes de l'objet, que les auteurs de la revue distinguent en approches néo-fonctionnaliste-interactionniste, interactionniste-fonctionnaliste et constructiviste-structuraliste. Ces recherches mettent en relief que la construction de l'Europe n'est plus seulement économique et monétaire, mais qu'elle s'effectue aussi sur le plan de la sécurité interne⁵¹. Les travaux que les auteurs regroupent sous ces approches mettent en évidence l'implication de la coopération policière européenne dans le cadre plus vaste de l'Union européenne et le jeu complexe des institutions, des professions, des administrations nationales et européennes, et des Etats. En filigrane, ils esquissent la conception d'une Europe qui se construit par la mise en réseaux des différents systèmes de sécurité intérieure. Ce processus de nature technique serait en partie détaché de toute participation des espaces politiques, et ainsi de toute légitimité démocratique. Cette argumentation se déroule soit en présentant les raisons de la présence de cette intégration, soit en démontrant les difficultés de sa réalisation⁵². Bigo, représentant⁵³ de la troisième approche, explique le développement des réseaux de coopération policière en Europe par les craintes exprimées au sein de la profession policière à l'égard de la suppression des contrôles aux frontières et du déficit sécuritaire qui en résulterait. Il précise que la conception d'une intégration suivant un développement linéaire n'est pas tenable, puisque « la sécurité intérieure européenne s'est développée d'une façon opportuniste : l'idéologie a, d'une manière ou d'une autre, pourvu l'homogénéité et la quasi-légitimité lorsque le continuum sécuritaire a émergé des hasards de la politique et des relations multilatérales entre les Etats⁵⁴ ». Il s'oppose en cela à l'idée d'une conception intégrative et d'une volonté commune qui serait présentes au sein de

⁵⁰ RENAULT, G. et al., 1996, p. 181.

⁵¹ BIGO, D., 1992.

⁵² ANDERSON, M. et al., 1994.

⁵³ BIGO, D., 1994.

⁵⁴ BIGO, D., 1994, p. 166.

l'Union en matière de sécurité intérieure. Cela est particulièrement important pour le travail présent.

Il est en effet déterminant de qualifier la nature des mouvements de la coopération policière. S'il s'agit, comme semblent le suggérer Bigo⁵⁵ et Sheptycki⁵⁶, d'ajustements réalisés sans beaucoup de concertation générale entre des systèmes policiers, le résultat est le produit d'interactions générées non pas par un centre directeur, mais par toute une série de structures et de groupes policiers actifs à des niveaux décisionnels et hiérarchiques très divers.

De l'avis de ces auteurs, on se dirige vers une mosaïque de lieux décisionnels, où l'Etat nation perd de son importance au profit d'instances plus ou moins informelles, intergouvernementales⁵⁷.

C'est cette profusion et cette diversité d'influences que Bigo⁵⁸ met en relief, en montrant que les discours, les stratégies et les projets servent, dans les jeux professionnels des politiques internes et des relations entre les Etats européens, des objectifs dont la coopération policière européenne n'est pas nécessairement le plus important.

Ici, le travail de Brammertz⁵⁹ constitue un repère essentiel. Il s'intéresse aux aspects pratiques de la coopération transfrontalière à une frontière intérieure belge après l'entrée en vigueur de la convention Schengen. Sa recherche, appuyée sur une enquête empirique, permet de jeter un premier regard sur le terrain pratique et théorique auquel on peut s'attendre sur la frontière franco-allemande. L'étude en tant qu'exercice de recherche constitue un bon guide des travaux empiriques à réaliser et des méthodes d'enquêtes valables pour ce type de travail. On possède avec ce travail une source d'indications microsociologiques sur les relations des organisations de sécurité à une zone frontalière, dans les cadres formels et informels. L'étude des relations de coopération avec les parquets frontaliers et des voies empruntées par les demandes d'entraide judiciaire et de renseignements est particulièrement intéressante.

Deux éléments cependant viennent affaiblir la portée de la recherche de Brammertz. D'une part, le travail empirique n'a été effectué que sur le côté belge de la frontière néerland-germano-belge. On ne peut appréhender la

⁵⁵ BIGO, D., 1996.

⁵⁶ SHEPTYCKI, J. W. E., 1995, pp. 613-635.

⁵⁷ RENAULT, G. et al., 1996, pp. 184-185.

⁵⁸ BIGO, D., 1996.

⁵⁹ BMMERTZ, S., 1999.

perspective de la coopération telle qu'elle est vécue, pratiquée et envisagée par les agents frontaliers des pays voisins. Par ailleurs, et en partie en raison de ce que l'on a relevé précédemment, il est délicat de tirer à partir des éléments de connaissance de cette recherche le schéma global d'un système frontalier de coopération. Pourtant, la coopération transfrontalière des polices – au sens large – n'est pas simplement constituée de l'ensemble – certes essentiel pour la pratique – des accords et des textes de lois qui la régissent et de l'ensemble des forces étatiques qui l'appliquent. Elle est autant le produit d'interactions et d'enjeux entre des systèmes politiques et juridiques nationaux au-delà du cadre transfrontalier. Ce cadre est devenu avec le mouvement d'europanisation et, plus largement, de globalisation des échanges, un terrain pour le discours politique et pour les enjeux institutionnels dont la mise en place de la coopération policière est un aspect.

Busch⁶⁰ souligne ce phénomène d'implication croissante des systèmes de sécurité nationaux dans le cadre plus large de l'Union Européenne. Il montre clairement les liens entre le développement de la coopération policière – pas uniquement transfrontalière – en Europe occidentale depuis 1945 et les évolutions internes des systèmes nationaux de sécurité. Il constate en particulier que si le développement de la coopération internationale a fortement influencé les transformations internes aux organisations nationales, cela ne signifie pas pour autant que ces transformations vont dans le sens d'une unification entre les divers modèles nationaux d'organisation de la sécurité intérieure. Les systèmes en coopération ont pu se rapporter à leurs connaissances des modèles voisins pour se réformer, mais les contingences nationales sociales, politiques et structurelles sont si diverses qu'une unité de système de sécurité parmi les pays de l'Europe occidentale n'est pas réalisable⁶¹. Busch situe la plus grande part de son analyse à un niveau d'examen plus élevé que celui de la recherche actuelle. Il présente ces développements à un niveau intergouvernemental. On retient tout d'abord le schéma de la montée en puissance du Bundeskriminalamt à partir des années 1970, et notamment l'autorité et les pouvoirs que ce bureau fédéral gagne entre 1970 et 1990 en matière de coopération internationale, lui conférant peu à peu le rôle d'interlocuteur principal dans ce domaine. On note aussi l'évolution du Bundesgrenzschutz en une force policière d'appoint occasionnel pour les polices des Länder, la croissance de l'influence exercée par la Conférence permanente des Ministres de

⁶⁰ BUSCH, H., 1995, pp. 76 sqq.

⁶¹ BUSCH, H., 1995, p. 245.

l'Intérieur du Bund et des Länder sur la politique de sécurité en Allemagne, ainsi que les impacts de l'arrivée de nouvelles technologies de communication sur la transmission des informations et sur le fonctionnement du système de sécurité dans son ensemble.

Par ailleurs, Busch place les évolutions des systèmes nationaux dans le cadre de l'Europe communautaire. Il est en cela un bon repère pour replacer une microanalyse dans son cadre régional. Il ne se concentre en outre pas spécifiquement sur l'aspect transfrontalier de la coopération policière dans l'Union Européenne, même si toute une partie est consacrée à l'examen de la pertinence des frontières en tant que filtre de la criminalité⁶². Par ailleurs il s'intéresse avant tout aux frontières extérieures de l'Union.

Les études en profondeur sur les mécanismes de la coopération policière transfrontalière sont rares. Celle d'Alain⁶³ sur la coopération policière européenne en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Luxembourg offre une série de remarques très intéressantes sur les problèmes rencontrés par les policiers chargés de l'application du droit de la coopération. Il cherche à déterminer l'écart entre la lettre des règles de droit et les formes pratiques de leur application, ainsi que les raisons sociologiques, techniques, organisationnelles ou administratives qui fondent cet écart parfois important. Il analyse le discours du personnel amené à négocier ou à faire appliquer les règles de la coopération formelle. Au niveau politique, une distinction est opérée entre les négociateurs et les administrateurs des accords de coopération, les seconds se différenciant des premiers par une prise en compte omniprésente dans leur discours des difficultés que présente le passage du texte à son application sur le terrain. Le niveau hiérarchique des chefs de corps présente un discours homogène. Il considère que la coopération à ce niveau se déroule sans problème, qu'elle serait encore à développer, mais que le contenu des cadres de coopération est conçu et rédigé par des personnels dont les préoccupations sont trop éloignées des terrains d'application. Le niveau opérationnel est en revanche le lieu de discours et d'attitudes très divers vis-à-vis de la coopération. Cette attitude est rapportée à des facteurs légaux, aux situations professionnelles individuelles et à des interactions psychosociales, inter et intra-organisationnelles. L'auteur s'arrête plus longuement sur le cas du système de sécurité belge et montre en quoi la configuration belge demeure un cas particulier. La dernière partie de l'article d'Alain expose les facteurs qui peuvent entraîner cet écart

⁶² BUSCH, H., 1995, pp. 123 sqq.

⁶³ ALAIN, M., 2000, pp. 237-253.

d'une part entre les textes internationaux et les buts que ces textes poursuivent, d'autre part entre les textes et leur mise en application. A la base des problèmes d'application résiderait le fait que

[Les] ententes de coopération policières et les mécanismes formels d'échange de renseignements n'ont atteint qu'en partie seulement le niveau d'efficacité attendu tandis qu'en contrepartie, ils se révèlent être un dédoublement incontrôlable des réseaux informels d'échange entre policiers et enquêteurs⁶⁴.

Ne pas avoir atteint le but assigné ne signifierait pas que les traités sont inadaptés. Ce qui empêcherait les deux roues de l'engrenage du droit international et de la coopération opérationnelle de s'emboîter et de fonctionner de manière harmonieuse, serait quatre éléments extérieurs qui s'immisceraient dans le système, davantage que des défauts inhérents à l'une ou l'autre des roues. Trois d'entre eux sont des phénomènes particuliers aux organisations policières, le quatrième relevant plutôt d'un phénomène bureaucratique et culturel plus généralement présent dans toute organisation sociale complexe. Comptent tout d'abord les perceptions qu'ont les acteurs des avantages et des désavantages de la coopération, l'existence de rivalités entre organisations policières dans un même pays et ses impacts sur les ententes de coopération, enfin l'identité professionnelle du policier et ses liens avec les ententes de coopération. Le quatrième facteur est celui dont traitent Crozier et Friedberg⁶⁵. C'est le niveau de disposition et volonté de coopération dont sont prêts à témoigner les agents qui ont à appliquer une nouvelle réglementation dans l'organisation dans laquelle ils agissent, ainsi que le degré de rigidité hiérarchique dans l'organisation, qui décident du succès de l'application de la nouvelle règle. Or, les systèmes policiers offrent un système hiérarchique relativement rigide et la pression concurrentielle qui, dans les entreprises privées, permet de mesurer très rapidement le succès où l'échec des stratégies organisationnelles, fait presque complètement défaut dans les organisations policières. Il est donc, pour ces raisons, extrêmement délicat de mesurer le degré de réussite d'une réforme introduite dans une telle organisation.

Alain affirme en outre que si l'administration publique en générale connaît ces deux caractéristiques de la rigidité hiérarchique et de l'opacité des dynamiques internes et de leurs résultats sur la production globale de l'organisation, les organisations policières sont le lieu d'une opacité encore plus dense, parce que ici, les « employés » de base disposent d'une marge

⁶⁴ ALAIN, M., 2000, p. 247.

⁶⁵ CROZIER, M. et al., 1977, p. 438-439.

de pouvoir discrétionnaire sans commune mesure avec celle des autres employés du secteur public⁶⁶. Ces quatre facteurs d'influence dans le champ de la coopération policière européenne déterminent aussi fortement les réseaux informels de cette coopération que les traités en définissent les voies institutionnelles. Il persiste pour cette raison dans le champ un écheveau d'ententes de coopération extrêmement embrouillé malgré la mise en place de cadres institutionnels. Cela nuit au déroulement de la coopération, qui devient encore plus chaotique lorsque les cadres institutionnels viennent s'ajouter aux structures déjà présentes dans l'espace d'action policier.

Cette rapide revue des travaux sur le développement et le fonctionnement de la coopération entre les services de sécurité européens permet de mettre en relief deux points essentiels. Tout d'abord, il existe aux niveaux politiques et professionnels un ancrage fort dans le développement institutionnel de cette coopération, quand bien même les personnels politiques et techniques agissent suivant des modes et des intérêts distincts. Le niveau opérationnel de la coopération policière présente des aspects beaucoup plus hétérogènes. Il existe en effet des règles dont le praticien ne maîtrise pas la programmation. Elles sont élaborées par un personnel situé à une distance hiérarchique et professionnelle relativement éloignée de lui. Dans la pratique quotidienne, elles peuvent avoir des résonances extrêmement variées en fonction des configurations locales. Mais ce niveau est encore, en raison de l'ouverture assez large de ses réseaux communicationnels, le récepteur, le convoyeur et l'émetteur d'influences extrêmement diverses. Cela amène des situations si variées dans le champ de la coopération policière qu'il semble impossible de reconstruire un schéma complet. Les recherches sur la coopération opérationnelle des polices en Europe n'offrent aucunement la possibilité de mettre à jour un paradigme théorique explicatif qui puisse s'appliquer à chaque constellation de coopération policière.

Le deuxième point est l'absence apparente d'une logique d'action, non pas au niveau politique ou au niveau technique, mais au niveau opérationnel. Il existe bien une coopération intense entre certains pays de l'Union européenne. Néanmoins, il demeure impossible de déceler dans ces partenariats professionnels une logique d'action entre les organisations. Des logiques d'action sont relevées dans les travaux de recherche, mais il s'agit davantage d'étudier des interactions particulières que de saisir ce qui fait de la coopération opérationnelle un système d'action concret⁶⁷ qui produit des

⁶⁶ ALAIN, M., 2000, p. 250.

⁶⁷ CROZIER, M. et al., 1977.

effets sur le système de gouvernance. La coopération opérationnelle, dans les travaux cités, est pratiquée par des agents qui appliquent des règles de droit qui leur sont imposées par le niveau politique et qui peuvent jouer d'autre part sur des configurations locales. Mais le niveau local en lui-même ne semble pas devoir constituer un niveau stratégique où s'opèreraient des choix et des transformations qui peuvent se révéler cruciaux à un échelon plus vaste. Il n'existerait en quelque sorte à l'échelon local que la mission de s'adapter aux règles, de les appliquer ou d'éviter de les utiliser par le biais des marges d'action disponibles.

Le champ de la coopération ne fonctionne pas de manière autonome sur le plan local ou régional, mais il a ses règles formelles et informelles, ses dynamiques et ses enjeux propres qui n'ont souvent que des liens indirects avec les niveaux supérieurs de la hiérarchie, de la profession et de l'institution. On suppose que le champ local de coopération est régi par une rationalité dans son fonctionnement qui est autre chose que les logiques particulières de chaque organisation, ou que le « résultat » des jeux entre les différentes organisations en coopération. C'est la définition de cette rationalité de fonctionnement qui permettrait de dessiner un modèle des systèmes locaux de coopération policière opérationnelle tels qu'ils se développent au sein de l'Union européenne. Ces systèmes ne sont ainsi pas le résultat des seules négociations aux niveaux supérieurs de la gouvernance étatique, mais aussi le produit d'enjeux spécifiques aux services locaux du contrôle social formel. On cherche à mettre au jour et à expliquer des « plaques de rationalité⁶⁸ » et les règles générales de leur fonctionnement entre les organisations participant à la sécurité intérieure européenne.

La présentation et l'analyse du travail de recherche se développent en trois étapes successives. Il est tout d'abord important de saisir l'objet « coopération transfrontalière des services de sécurité » dans les divers aspects qu'il présente à la fois empiriquement et théoriquement. Il s'agit ici d'une part de décrire les parties du système de sécurité nationale concernées en Allemagne comme en France par une ou plusieurs activités de coopération, et d'autre part de construire l'objet sociologique que constituent les réseaux de la coopération transfrontalière, à la fois en ce qu'il est et en ce qu'il n'est pas. Une deuxième partie de l'analyse propose une déconstruction de l'objet élaboré précédemment en fonction de paramètres fournis par la sociologie politique. Cette déconstruction permet la mise en relief

⁶⁸ BOUDON, R., 1997, p. 322.

des dynamiques internes. On s'appuie pour cela sur les trois acteurs principaux en interaction dans la coopération que constituent la loi, la pratique policière et les structures. Cette analyse détermine d'une part les relations qui influencent l'ensemble des réseaux et celles qui en influencent une partie, la nature de ces relations et la manière dont elles se placent les unes par rapport aux autres. D'autre part, on examine les effets de ces relations sur la coopération transfrontalière. L'analyse de ces réseaux amène à une proposition de typologie des interactions mais aussi de la structuration du champ de la coopération transfrontalière entre les services de sécurité et les services judiciaires. Une troisième partie de l'analyse propose, à partir des éléments de théorisation précédents, une modélisation de l'évolution et du fonctionnement de la coopération transfrontalière dans l'après Schengen. A partir des résultats tirés de l'étude du cas franco-allemand, on abstrait du cas spécifique envisagé ce qui relève de la situation particulière, pour ne retenir que les traits dont la présence semble ne pas devoir être dépendante du cas, mais bien plutôt relever d'un schéma de fonctionnement permanent. Il s'agit d'une tentative de rationalisation théorique d'un objet empirique.

B. Construction théorique et processus d'analyse

1. Le phénomène de la coopération policière transfrontalière comme fait social

Les deux difficultés principales sont l'identification puis l'élaboration du phénomène de la coopération comme fait social au sens durkheimien. Le phénomène de la coopération entre les services de police n'est en effet généralement pas donné à l'observation. Il existe des règles et des normes qui ont pour objet de réguler et de fixer ce phénomène, dont les accords de Schengen de 1985 ne sont qu'un exemple. Les normes juridiques ne constituent cependant pas en elles-mêmes le phénomène de la coopération transfrontalière, elles n'en sont qu'une émergence qui ne dit encore rien sur sa nature, mais traduit pratiquement les deux caractéristiques qui en font un phénomène social, à savoir son extériorité et son caractère impératif par rapport à l'individu. Les normes de la coopération policière internationale et transfrontalière en particulier sont impératives pour deux raisons. Tout d'abord, l'individu, qu'il fasse usage de ces normes ou qu'il les subisse simplement, n'a pas prise sur leur contenu, ni sur sa capacité à décider s'il veut en faire usage ou non. Elles s'imposent à lui.

Par ailleurs, pour l'individu ou l'institution à qui elles sont destinées, ne pas les utiliser l'expose à certains risques. Ne pas coopérer, ignorer les règles formelles ou informelles de l'entraide policière en frontière, n'est pas en soi sanctionné ni punissable. L'absence ponctuelle de volonté de répondre aux demandes d'entraide issues du service frontalier voisin peut mécontenter ce dernier, le rendre plus attentif à se ménager des appuis chez d'autres services, peut-être concurrents, voire l'inciter à éviter systématiquement le service récalcitrant qui perdra ainsi un interlocuteur précieux en cas de nécessité. La mise à l'écart, l'exclusion des actions de coopération internationale, est tout à fait possible. Ce type de menace sera du reste d'autant plus efficace si les services frontaliers disposent d'une liste de partenaires locaux plus étendue. En cela, la coopération policière transfrontalière constitue bien un phénomène social doté de règles formelles et informelles dont la puissance impérative se fait sentir sur les institutions.

Ces règles n'ont pour substrat qu'un des groupes partiels de la société. Les impératifs de la coopération policière transfrontalière ne s'imposent en effet qu'à une partie du corps social, celui qui est chargé par l'Etat des missions de prévention et de poursuite des crimes et délits commis sur le territoire national. Ils touchent par ailleurs de manière inégale les différents sous-ensembles institutionnels qui forment cette partie du corps social. Enfin, la pression qu'ils exercent sur les services et les individus peut varier très fortement en fonction de leur position institutionnelle. Si ces normes ne sont principalement formées que pour un certain type d'institution sociale, les manifestations concrètes de ces normes seront elles aussi d'un certain type. Elles seront en même temps à la fois spécifiques à un ensemble institutionnel et spécialisées dans les fonctions de ce seul ensemble. Si la mode⁶⁹ est un phénomène social qui produit ses règles et ses contraintes, celles-ci ne réservent pas leur champ d'influence à un cercle institutionnel défini, mais influencent le comportement de l'ensemble des individus du corps social. La coopération policière transfrontalière produit elle aussi des contraintes, mais celles-ci ne s'appliquent qu'à un ensemble relativement restreint d'institutions et d'individus. Pour l'individu qui se situe en dehors de ces quelques éléments du corps social, elles n'ont pas de pertinence. Elles cessent d'agir en tant que normes vivantes, mais elles continuent en revanche d'exister comme un des paramètres structurant de l'espace juridique et institutionnel d'une société. C'est l'articulation entre ce type d'institu-

⁶⁹ SIMMEL, G., 1989.

tions et les manifestations concrètes des normes de la coopération policière transfrontalière qui constitue l'objet de cette recherche.

Cette articulation n'est pas de nature mécanique. Meehan⁷⁰ souligne ainsi le caractère hautement élaboré de toutes les entreprises institutionnelles en Europe.

The new order comprises states and peoples which have some common experiences, interest and intellectual traditions and some differences. Sometimes, different national traditions are deliberately welded in new institutions. Sometimes, they seem to appear by default. Conversely, Community institutions and policies are sometimes the subject of difficult disputes about the proper concepts to use and the proper way to go about things. Then, outcomes depend upon what concessions may or may not be made when a plurality of different interests confront one another in the "public space" provided by the European Union.

Le phénomène de la coopération policière transfrontalière entre services chargés du contrôle social a un caractère hautement artificiel que les acteurs peuvent du reste rejeter dans leur discours. L'existence du phénomène en soi est le signe d'une société non plus basée sur des liens mécaniques directs, mais essentiellement sur des liens organiques médiats créés par des éléments de cohésion nationale ou internationale.

Comment les sociétés européennes ont-elles pu passer d'un monde qui depuis des millénaires reposait sur des relations sociales directes, dans le cadre de petites communautés locales cimentées par la tradition et l'interconnaissance, à des sociétés nationales, c'est-à-dire construites sur un espace beaucoup plus vaste, regroupant des individus qui ne se connaissent pas, mais qui sont de plus en plus liés les uns aux autres par des « fils invisibles » (Marx) : la monnaie et le droit surtout⁷¹.

Appliquée au cas du phénomène de la coopération transfrontalière entre services du contrôle social formel, la remarque de Noiriel sur la construction des identités strictement nationales dans le cadre du territoire de l'Etat ne perd rien de sa pertinence. Dans le cas de la construction de l'identité nationale, les transformations étudiées par Noiriel reposent sur un construit social extrêmement élaboré – mise en place d'un droit et d'une monnaie commune dans un Etat traversé d'appartenances multiples. La possibilité d'une coopération plus ou moins structurée entre des services du contrôle social formel se base sur un construit social au moins aussi complexe que celui qui a présidé à la transformation des identités nationales en France à partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle. En outre, les institutions et les agents chargés de cette coopération s'appuient sur des normes juridiques qui sont une forme de la coopération policière transfrontalière plus cristalli-

⁷⁰ MEEHAN, E., 1996, p. 202.

⁷¹ NOIRIEL, G., 1991, p. 21-22.

sée que d'autres formes. Mais elles ne sont pas la coopération transfrontalière en tant que phénomène social. Elles permettent d'identifier la coopération transfrontalière comme un fait social, puisque les règles juridiques ne s'adressent pas à des individus, mais à des ensembles d'institutions et à des professions destinataires de ces normes. L'identification du phénomène social peut se faire par un repère des normes, mais l'analyse prend la norme juridique comme une forme du phénomène, non comme le phénomène lui-même.

II. Un fait social qui travaille à l'acquisition d'un bien, nature de ce bien

Les manifestations tangibles de la coopération policière transfrontalière ne sont compréhensibles que si l'on admet qu'elles servent un but qui rende acceptable les contraintes qui y sont liées. De même que selon Simmel la mode remplit⁷² des fonctions sociales précises, la coopération policière assure elle aussi une fonction sociale déterminée. La détermination de la nature du bien social recherché par l'action de coopération est essentielle pour l'analyse ultérieure des formes de cette coopération, puisque les formes concrètes de la coopération sont assurément déterminées par le type de bien poursuivi par les institutions sociales⁷³.

En outre, on insiste sur le fait que l'infraction n'est pas l'élément pivot de l'analyse. Dans l'opération de police, indépendamment de tout contexte de coopération, ce n'est pas l'infraction qui joue le rôle le plus déterminant⁷⁴, mais bien littéralement la manière de procéder de l'agent à la recherche du coupable. Le fait social qui se trouve à l'origine du travail policier n'entre pas en considération comme fait, mais comme déclencheur d'une activité particulière. Ce sont les phases de cette action policière comme phénomène social sur lesquelles se concentre l'analyse.

La coopération transfrontalière entre les institutions policières étatiques relève d'une action collective. C'est un ensemble d'institutions qui en décide. Les individus sont chargés de l'application d'une décision collective, laquelle ne s'avère cependant nécessaire que lorsque le bien à acquérir ne peut être obtenu par l'action individuelle. Il s'agit donc d'un objectif commun à un ensemble d'institutions. Le bien est collectif, obtenu par une ac-

⁷² SIMMEL, G., 1989, pp. 167-168.

⁷³ BADIE, B., 1999, p. 197.

⁷⁴ INGLETON, R. D., 1994, p. 30.

tion en groupe. Pour définir la nature de ce bien, la distinction établie par Olson⁷⁵ entre institutions étatiques et institutions privées s'avère utile. Le bien recherché par les institutions policières en coopération ne relève pas de l'économie de marché. Elles ne fonctionnent pas sur un modèle clair de rentabilité de la production. Pour assurer la production d'un bien public, elles ont besoin, à côté de biens matériels, de ressources immatérielles telles que l'information. Pour ces raisons, l'action de coopération doit procurer des capacités de travail pour assurer un bien collectif – meilleure qualité de l'action de police. Les institutions dans la coopération policière transfrontalière travaillent à l'acquisition d'un bien collectif, ce qui ne présage pas des intérêts particuliers de chaque organisation parallèlement à la réalisation de ce bien commun.

Puisque les institutions en coopération recherchent un bien public, on peut affiner la définition du bien social recherché par le biais de la classification de Olson, qui distingue entre biens publics exclusifs et inclusifs. Le bien exclusif est celui dont ne tend à profiter qu'un nombre restreint d'acteurs.

Une entreprise dans une branche d'industrie est désireuse d'empêcher des entreprises nouvelles d'entrer dans le groupe et de prendre une part du marché, et désire que le plus grand nombre d'entreprises qui sont déjà dans l'industrie se retirent.[...] Ainsi les entreprises dans un marché donné sont concurrentes et rivales. Dans des groupes et des organisations qui ne relèvent pas d'une économie de marché et qui recherchent un bien collectif, c'est le contraire qui est vrai. D'ordinaire, plus le nombre de ceux qui sont disposés à partager les coûts et les bénéfices est élevé, mieux c'est⁷⁶.

La coopération policière présente exactement la configuration d'un bien collectif poursuivi par des organisations qui ne relèvent pas de l'économie de marché. Ainsi, la nature du bien déterminerait en partie les configurations des réseaux de coopération. Dans la mesure où on tend selon le modèle olsonien à un bien collectif inclusif, les organisations voudront donc en principe réunir le plus grand nombre de participants. On pose une première pierre pour la construction de l'objet de l'analyse. Les relations entre acteurs correspondraient à un regroupement des services, en raison du type de bien recherché.

⁷⁵ OLSON, M., 1978, pp. 38 sqq.

⁷⁶ OLSON, M., 1978, p. 59.

III. Le cadre de l'analyse

1. Une analyse stratégique du politique

C'est la démarche de l'analyse stratégique développée par Crozier⁷⁷ qui apparaît la mieux appropriée au phénomène. Cette recherche vise à une compréhension de la coopération transfrontalière entre les institutions étatiques – les services du contrôle social formel. La coopération transfrontalière est un phénomène qui concerne chaque acteur du contrôle social formel, mais aussi qui relie chaque acteur de la coopération transfrontalière aux autres. L'action de coopération transfrontalière de l'un des acteurs, de quelque nature qu'elle soit, n'est jamais indifférente aux autres acteurs. Ceci constitue à la fois un postulat de départ et un élément à démontrer. Tous les acteurs institutionnels de la coopération policière transfrontalière ont ainsi une forme d'action et en partie des partenaires communs, mais ni des méthodes ni des objectifs communs.

a) Trajectoires et processus de décision et d'action

Les acteurs se positionnent selon des données semblables pour tous :

1. *L'acteur n'a que rarement des objectifs clairs et encore moins des projets cohérents : ceux-ci sont multiples, plus ou moins ambigus, plus ou moins explicites, plus ou moins contradictoires. Il en changera en cours d'action [...].*
2. *Pourtant son comportement est actif. S'il est contraint et limité, il n'est jamais directement déterminé ; même la passivité est toujours d'une certaine manière le résultat d'un choix.*
3. *Et c'est un comportement qui a toujours un sens ; le fait qu'on ne puisse le rapporter à des objectifs clairs ne signifie pas qu'il ne puisse être rationnel, tout au contraire.*
4. *C'est enfin un comportement qui a toujours deux aspects : un aspect offensif : la saisie d'opportunités en vue d'améliorer sa situation ; et un aspect défensif : le maintien⁷⁸ et l'élargissement de sa marge de liberté, donc de sa capacité à agir⁷⁸.*

Les acteurs institutionnels dans le champ de la sécurité présents dans la zone frontalière et témoignant d'une activité de coopération avec les forces frontalières du pays limitrophe sont considérés comme participant au système d'interaction. Leur comportement influence et est influencé par celui des autres institutions. Cet ensemble détermine les limites du système d'action concret de la coopération policière transfrontalière. Pour cette raison, l'analyse que l'on propose est stratégique : la position et l'action des

⁷⁷ CROZIER, M. et al., 1977.

⁷⁸ CROZIER, M. et al., 1977, pp. 55-56.

acteurs se déterminent mutuellement, même si chacun d'entre eux possède un territoire sur lequel il est seul à décider de son action.

Les acteurs étudiés appartiennent à des ensembles politiques distincts, ils obéissent à des normes d'action distinctes et à des systèmes gouvernementaux qui, chacun de leur côté, entendent régir leurs institutions suivant leurs priorités nationales. Les décisions qui touchent les acteurs ne peuvent donc théoriquement être influencées par des éléments qui relèvent d'une souveraineté étrangère. C'est sur ce point que réside la difficulté et l'intérêt de l'objet de la coopération policière transfrontalière analysé selon une démarche stratégique : analyser les processus de la coopération transfrontalière entre des acteurs institutionnels relevant de deux systèmes étatiques distincts signifie mettre au jour les éléments de dépendance, la formation et la cristallisation de jeux et de stratégies entre des acteurs qui, théoriquement, agissent de manière souveraine.

L'objet de l'étude n'est pas seulement social, mais aussi politique⁷⁹. Et c'est assurément le phénomène politique de la coopération transfrontalière dont on veut analyser le processus : ce ne sont ni les différentes professions mises en concurrence ou en relation ni les régulations juridiques de pratiques jusque-là informelles qui constituent la trame de l'analyse, mais l'existence d'interactions et de stratégies entre les représentants et les instruments de deux souverainetés étatiques distinctes, l'économie et la régulation de la coopération transfrontalière entre les acteurs impliqués.

Le phénomène politique de la coopération policière transfrontalière est doublement dynamique. Ses modes d'action, ses règles, ses canaux de transmission et de réalisation se transforment sous l'action du droit et des stratégies des organisations. Mais dans le cadre du système d'action concret formé par les organisations à un moment *t*, chaque action concrète de coopération relève aussi d'un processus dynamique, d'une interaction entre deux ou plusieurs services ou agents transfrontaliers. Saisir les mécanismes de l'action et les décisions prises dans chaque cas nécessite de comprendre l'évolution de la position des acteurs dans le champ d'action. Le processus

⁷⁹ On considère avec FAVRE, P. (1995, p. 149) que c'est la nature de la problématique adoptée, davantage que la reconnaissance a priori de l'objet comme un objet de la science politique, qui le définit comme un phénomène politique et ainsi un objet possible de la science politique. La construction de l'Europe, et avec elle l'émergence de nouvelles manifestations du politique, ont participé ainsi à l'élaboration de nouveaux objets dont la science politique s'est saisie. La coopération policière transfrontalière constitue un de ces objets.

dynamique d'une action précise au moment t se construit sur un processus plus lent, plus ancien et plus large.

L'état de ce champ est le résultat des trajectoires politiques et institutionnelles particulières, qui peuvent se traduire par des formes nouvelles de coopération, ou par un retour à des formes plus anciennes. Elles peuvent avoir les résultats attendus par les initiateurs des décisions, mais toutes les conséquences du changement ne peuvent pas être connues au moment du processus décisionnel. Or, les trajectoires et les destins des décisions influencent les processus d'action et d'interaction de la coopération policière transfrontalière. Pour cette raison, l'analyse se déploie sur deux espaces. Sur le temps long⁸⁰, la position des acteurs et l'état des structures et des réseaux de la coopération sont analysés à l'aune des transformations structurelles et des modes d'action. Sur le temps court⁸¹ – le temps de l'étude, 1999 - 2001 – les positions et les structures sont données comme stables pour analyser leur influence sur les dynamiques dans des cas d'interaction précis.

Les concepts d'analyse développés par Crozier sont sollicités. Ils ont été davantage utilisés pour l'analyse d'ensembles déjà fortement structurés. L'analyse des jeux entre des acteurs groupés au sein d'un ensemble fonctionnel – entreprise, administration, association – peut en effet suivre une démarche stratégique : les acteurs agissent dans une même structure organisée dans un but précis. Ce n'est pas nécessairement le cas dans un jeu d'interactions plus lâche : dans la configuration formée par les acteurs de la coopération policière transfrontalière, les seuls éléments qui leur sont communs sont une pratique, une nature de travail et un territoire d'action similaires. Rien ne laisse supposer l'existence d'un système d'interaction pertinent entre les différents acteurs de la coopération policière transfrontalière. Même, l'observation première laisse penser à une construction de réseaux relativement autonomes dans leurs pratiques. La démarche de l'analyse stratégique appliquée à une organisation classique tend à montrer le degré d'indépendance des acteurs individuels qui devraient au contraire posséder un minimum de marge de manœuvre. Dans le cas de la coopération transfrontalière, la démarche tend à l'inverse à examiner le degré de dépendance entre des acteurs qui possèdent pourtant en principe des couloirs d'action propres, où ne peuvent intervenir d'autres acteurs. On met en évidence l'existence d'un ensemble humain structuré qui coordonne les ac-

⁸⁰ La 2^{ème} et la 4^{ème} parties y sont consacrées.

⁸¹ Cette perspective est surtout redonnée dans la troisième partie.

tions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux⁸².

b) Concepts mis en œuvre

Trois concepts principaux servent à analyser ces jeux. Le concept de pouvoir constitue un premier instrument d'explication des enjeux de la coopération entre les différentes institutions à la frontière franco-allemande. Ce pouvoir n'est presque jamais celui d'exercer une autorité directe sur les autres, mais de maîtriser l'ensemble des données environnementales en rapport avec l'action dans le champ et de décider de sa stratégie d'action en subissant le moins possible l'influence du contexte extérieur et des stratégies des autres acteurs. L'autonomie de l'acteur en matière décisionnelle est en rapport avec sa maîtrise d'une compétence propre ou difficilement remplaçable. On met en relation l'existence ou non de ces capacités, leur mise en valeur dans les interactions stratégiques et la capacité des structures qui maîtrisent ces compétences à se maintenir dans le jeu. La seconde source de pouvoir est la maîtrise des relations avec l'environnement. Il est en effet essentiel qu'un service de sécurité ne s'isole pas des réseaux transfrontaliers. Il doit connaître ses partenaires habituels, mais aussi l'ensemble des acteurs qui agissent dans le même champ que lui. Il doit identifier les éléments de son environnement institutionnel et se faire rapidement identifier par lui comme un acteur de la coopération. La maîtrise par chaque acteur de ses relations avec l'environnement implique aussi de connaître la qualité et les modalités des relations des autres acteurs avec leur environnement respectif. Peu d'acteurs sont a priori susceptibles de maîtriser toutes ces dimensions. Il est néanmoins probable que certains services maîtriseront mieux leur environnement. Le troisième élément de pouvoir est dérivé du second. C'est la maîtrise des sources d'information. Dans le cadre des réseaux de coopération, cet accès à l'information revêt une double importance. Pour déterminer leur stratégie de participation, les acteurs ont besoin de connaître les stratégies des autres acteurs, leurs capacités d'action et leurs ressources. Les acteurs requièrent donc des renseignements sur les mouvements stratégiques au sein du système. Il leur faut se ménager des moyens d'accès à l'information parmi les autres acteurs. Mais l'accès à

⁸² CROZIER, M. et al., 1977, p. 286.

l'information est aussi essentiel pour une raison professionnelle et non plus seulement stratégique. Un service ne sera considéré comme partenaire que dans la mesure où, à son tour, il présentera un intérêt spécifique pour ses partenaires. Il doit donc s'aménager des accès à l'information dans le but de pouvoir fournir des informations à ses partenaires frontaliers. Mais ces accès doivent aussi lui permettre de se maintenir dans le système et présenter des demandes de coopération. Le pouvoir d'un acteur est enfin défini par l'utilisation des règles d'organisation d'un point de vue formel et informel. Ici comptent les normes juridiques et les usages informels du travail entre services et agents. Il est utile aux acteurs de connaître assez les logiques de fonctionnement du système pour ne pas contrevenir aux règles et pouvoir les utiliser à leur profit. Plus leur degré de connaissance des règles du système est élevé, plus s'élargit le cercle des possibilités.

Le second concept est celui de zone d'incertitude, domaine de l'action sur lequel un acteur ne possède pas toutes les données, dont il ne maîtrise qu'une partie du déroulement par manque d'information ou par impossibilité d'en connaître les conséquences. Tout système organisé a des zones d'incertitude. Elles déterminent fortement les capacités d'action et le pouvoir dont chaque acteur dispose et proviennent de deux sources.

Tout d'abord, la structuration de l'environnement politique, technologique et juridique génère des zones d'incertitude, puisque les acteurs n'en maîtrisent pas les transformations. En second lieu, ces zones d'incertitude proviennent des acteurs, qui possèdent des compétences propres dont l'exercice peut modifier les règles du jeu. La pratique de ces compétences amène des modifications de la structuration du champ. Ces différents éléments d'incertitude ne font pas partie des structures du système, ils apparaissent au cours des interactions et sont intégrés au jeu par les acteurs.

Le troisième concept est celui de stratégie, qui permet de distinguer entre les actions des acteurs et les contextes d'action. Les deux premiers concepts, plutôt statiques, de pouvoir et de zone d'incertitude, mettent en lumière l'environnement et les conditions de l'action. Celui de stratégie est dynamique. La stratégie de l'acteur correspond à l'action qu'il engage en prenant en compte les deux paramètres précédents, avec l'assurance de maîtriser certaines dimensions environnementales et d'arriver à un objectif en dépit des zones d'incertitude persistantes. Par ailleurs, la non action comme les actions dynamiques⁸³ possède la qualité d'une stratégie. La pas-

⁸³ CROZIER, M. et al., 1977, p. 267. OLSON, M., 1978.

sivité d'un acteur dans le système est une manière de participation qui ne le rejette pas nécessairement hors du système, même si ce comportement peut être lié à certains risques⁸⁴. La stratégie comprend trois phases de déroulement : le processus décisionnel, la période d'application et la phase de résultat, qui permet une comparaison entre les objectifs de départ et leur finalisation effective, ainsi qu'un examen des effets de la décision sur le système général. Ce sont en particulier les stratégies des acteurs qui génèrent les zones d'incertitude pour les autres participants.

La coopération policière transfrontalière est un phénomène politique dynamique. Il engendre un espace de jeux stratégiques entre des institutions et des services étatiques.

2. Une analyse localisée du politique

La dimension localisée du phénomène social joue-t-elle un rôle dans le fonctionnement du phénomène ? Si c'est le cas ici, l'espace territorial des interactions doit être envisagé comme un paramètre de l'action. Cela implique que l'espace possède des caractéristiques et des ressources spécifiques qui mettent les acteurs en connexion étroite avec les propriétés du territoire. Le système d'action de la coopération transfrontalière des services de sécurité semble relever de ce cas. La définition des caractéristiques de l'espace s'accompagne d'une réflexion sur le statut et la signification de cet espace dans la problématique générale⁸⁵.

a) Un espace construit

Le territoire de la recherche sur la coopération transfrontalière relève d'une double construction, celle opérée par le chercheur et celle opérée par les acteurs. Or, cet espace est occupé par des types d'acteurs très différents, qui peuvent faire un usage très différent du territoire. En dépit d'une problématique que l'on veut appliquer à tous les acteurs dans le champ, on est en présence d'acteurs pour lesquels le territoire d'action n'a ni les mêmes limites, ni les mêmes ressources. Pour cette raison, l'appréhension de la zone de la coopération transfrontalière sera plus ou moins large selon les acteurs.

⁸⁴ Par exemple, dans le cas où l'acteur se maintient formellement dans le système, mais fait l'objet de stratégies d'évitement de la part d'autres membres du système.

⁸⁵ BRIQUET, J.-L. et al., 1989.

aa) Critères d'élaboration de l'espace

L'analyse doit prendre en compte les divergences entre les constructions spatiales des acteurs, qui naissent de l'application des critères que les acteurs utilisent pour élaborer leurs espaces opérationnels. Trois critères principaux sont retenus dans la construction de cet espace par les acteurs.

A partir de celui de la profession, chaque acteur se distingue des autres et opère le tri entre ses partenaires potentiels, réguliers et improbables de coopération. C'est le lien essentiel entre les services et entre les individus. Au sein d'un service composé de plusieurs professions⁸⁶, les individus de chaque profession auront tendance à avoir des relations de travail beaucoup plus intenses avec les représentants de leur profession dans le service frontalier voisin qu'avec les membres des autres professions de leur propre service. La construction de l'espace est déterminée par leurs liens professionnels avant que de l'être par leur rattachement institutionnel.

La répartition institutionnelle entre les services détermine aussi la pertinence de l'espace. L'institution peut exercer une influence dynamique sur ces constructions spatiales dans la mesure où elle oriente la politique de coopération. Les acteurs sont attentifs à conserver leurs repères professionnels, mais élaborent par ailleurs leur espace autour d'institutions, celle à laquelle ils appartiennent et celles qui leur sont désignées comme partenaires. Lorsqu'à une profession correspond une seule et même institution, comme c'est le cas pour la douane, il est probable que la construction de l'espace d'action par les acteurs se rapporte de manière indifférenciée à la profession ou à l'institution à laquelle ils appartiennent ou avec laquelle ils coopèrent. En revanche, pour les acteurs dont le territoire d'action est constitué de plusieurs professions ou de plusieurs institutions, il n'est pas sûr que les institutions soient à la base de la construction de l'espace stratégique des acteurs. On pose au contraire l'hypothèse que l'élaboration de l'espace entre les acteurs s'effectue en fonction des repérages professionnels. Pour deux raisons, au niveau opérationnel de la coopération, les institutions jouent ainsi un rôle peu déterminant dans la partition des territoires d'action.

La première relève de la double caractéristique intégration/différence propre à la police, que met en relief Demonque⁸⁷.

⁸⁶ Comme c'est le cas pour un Service Régional de Police Judiciaire (SRPJ) en France, ou pour un Landeskriminalamt (LKA) en Allemagne.

⁸⁷ DEMONQUE, P., 1983, p.111.

Il reste à l'opposé, dans la fonction elle-même, de puissants facteurs d'intégration : non pas d'homogénéité car on ne trouvera guère de dimension sur laquelle on pourrait classer en bloc l'ensemble des policiers, mais de différenciation vis-à-vis des non policiers. Les policiers ne sont pas semblables mais ils sont différents. On trouvera entre eux toutes les inégalités, différences, et oppositions possibles, de la même façon que dans n'importe quelle organisation qui agrège 115 000 individus, mais on n'entre pas dans la police comme dans les PTT, EDF ou Rhône-Poulenc, ou plus exactement, on peut y entrer de la même façon, par vocation, hasard ou nécessité, mais on en est marqué d'une autre façon, plus profonde, plus étendue.

L'étude considère ici les services de sécurité dans leurs rapports mutuels. Le rapport au citoyen n'est pas une dimension de l'action. L'analyse ne peut donc pas se faire sur la base d'une homogénéité institutionnelle distincte de son environnement social. Au contraire, la différenciation nette des ensembles professionnels constituant les institutions permet une approche pertinente du système d'interactions entre les acteurs de la sécurité. Ce sont en effet les modalités de construction et d'utilisation de l'espace de référence entre des acteurs fondamentalement différents qui est le point de mire. C'est la première raison pour laquelle on considère l'espace référentiel concret des acteurs davantage élaboré à partir des séparations professionnelles qu'institutionnelles : les acteurs ne sont pas en relation avec un interlocuteur extérieur à eux, envers lequel ils apparaîtraient comme un ensemble institutionnel indifférencié. Ils sont en rapport avec des acteurs qui leur sont proches par les missions et les compétences. Ce n'est donc pas la référence institutionnelle qui est pertinente, mais le rapport des sous-ensembles professionnels entre eux.

La seconde raison réside dans la nature des ressources et des besoins qui structurent l'espace. Ils ne sont pas déterminés par l'appartenance institutionnelle des acteurs, mais par leur spécialisation professionnelle. Or, ce sont essentiellement les enjeux autour des ressources qui construisent l'espace des acteurs. La structuration de l'espace ne s'effectue en effet que parce que les professions similaires ont des besoins semblables. En quelque sorte, les rapports identitaires entre professions ne sont qu'un avatar de l'identité entre les besoins de ces professions. Cette identification entre professions est un critère d'élaboration de l'environnement référentiel des acteurs, mais chronologiquement, elle ne joue un rôle qu'après le repérage des points de ressources. C'est du reste à partir de cette dualité des relations

entre acteurs (l'interaction actuelle relève-t-elle d'une relation interprofessionnelle, de la rencontre entre une demande et une offre de ressources, ou des deux à la fois ?) que s'élaborent des configurations complexes de réseaux d'acteurs. C'est aussi en raison de cette double qualité des échanges entre acteurs (identification professionnelle et échange de ressources) que l'espace pertinent de chaque acteur ne se réduit pas à son propre territoire et à celui de son homologue institutionnel ou professionnel. Il n'est pas coupé des autres territoires de la coopération transfrontalière, pertinents pour les autres acteurs. Il existe une zone grise d'intersections d'espaces d'action propres à chaque type d'acteurs.

bb) Articulations au national

L'analyse localisée du politique est délimitée par une zone frontalière plus ou moins précise au sein de laquelle cohabitent des territoires d'action en partie propres aux acteurs ou aux réseaux d'acteurs, et en partie partagés par certains ou par tous. L'objet est-il pour cela un phénomène politique local ? Ni l'objet ni la démarche scientifique ne perdent leur articulation au national. Les institutions centrales imposent le poids de leur réalité.

L'analyse du système d'interaction de la coopération transfrontalière doit prendre en considération le poids des institutions centrales dans les décisions de restructuration et dans l'orientation des politiques. Les acteurs à la frontière fonctionnent suivant une logique qui leur est propre, mais non en autonomie. L'articulation au national se fait ainsi par le biais du rattachement des acteurs au niveau central⁸⁸. L'impact des transformations locales sur les entités institutionnelles de l'ensemble du territoire signale la force des articulations d'un système à son territoire national.

En second lieu, la dimension nationale de l'objet localisé est présente dans les critères qui ont été retenus pour construire l'espace de recherche. En effet, l'espace est construit en fonction de paramètres significatifs pour les prises de décisions et les actions des acteurs, lesquels ne sont pas en eux-mêmes organisés sur une base locale. Ils sont analysés ici dans un cadre local déterminé, ils pourraient l'être dans un autre sans perdre leur valeur analytique intrinsèque. Ceci autorise l'approche disciplinaire et la démarche méthodologique à envisager l'ensemble des acteurs participant à une ou plusieurs formes de la coopération transfrontalière comme un système d'action concret possédant ses logiques d'action propres. Le système

⁸⁸ Ce niveau central peut se situer à une échelle régionale (pour les polices des Länder, ou nationale, comme pour les autres services).

n'est singulier que par ses acteurs et son lieu, et non par les paramètres pertinents de l'action. Le système de relations peut être rapporté aux espaces nationaux respectifs.

b) Valeur des ressources et propriétés des groupes sociaux locaux

aa) Quelle valeur ont ces ressources locales ?

Les ressources disponibles doivent permettre aux services de marquer leur spécificité professionnelle par rapport aux autres services dans le champ, et leur spécificité locale par rapport aux autorités centrales. A cet apport de plus-value identitaire doit s'ajouter un apport de plus-value dans l'activité. Les ressources doivent assurer une amélioration dans le traitement des opérations par rapport à des professions susceptibles d'être concurrentes. Le type de ressources qui fournit cet avantage est le plus intensément recherché.

bb) Quelles propriétés ont les groupes sociaux ?

Dans le cas des services de sécurité dans la zone frontalière, le degré de pertinence locale de la coopération transfrontalière est variable. Les missions d'un service peuvent le placer dans un ancrage spécifiquement frontalier – tel que la douane – mais ses formes de coopération moins relever du transfrontalier que du transnational, déplaçant ainsi le territoire de référence. A l'inverse, un service situé en zone frontière dont les missions ne s'attachent pas à la présence de la frontière – les services de police judiciaire allemands ou français – peut développer des relations de coopération transfrontalière qui contribuent à l'ancrer localement⁸⁹.

IV. La méthode d'analyse

La méthode analytique laisse toute sa place au processus de recherche. La théorisation ancrée a semblé appropriée à l'objet et à l'optique de recherche. L'objet convient dans ses formes et sa structure à l'utilisation de la théorisation ancrée, puisque les quatre critères retenus par Laperrière⁹⁰ se retrouvent dans la coopération policière transfrontalière.

L'objet renvoie en premier lieu à un processus d'installation, puis à un processus d'émergence et de fonctionnement des stratégies au sein de cette

⁸⁹ Par exemple, dans le cas où émergent des phénomènes de criminalité transfrontalière.

⁹⁰ LAPERRIERE, A. et al., 1997, p. 309.

configuration d'acteurs plus ou moins stable. En second lieu, l'objet circonscrit au départ n'offre pas de délimitations naturelles strictes à la recherche. C'est elle qui construit les frontières de l'analyse. La troisième caractéristique de l'objet est d'être sans frontières. La compréhension de l'objet, même lorsque celui-ci est strictement défini dans certaines frontières analytiques, peut requérir une connaissance profonde du substrat social ou politique sur lequel cet objet se fonde. Il est en effet tout à fait impossible d'appréhender les acteurs de la coopération transfrontalière, a fortiori d'en comprendre les actions, sans connaître les fondements sur lesquels les acteurs reposent. Enfin, le quatrième critère est la possibilité de comparaison. Bien que l'objet un cas unique en raison du site, des acteurs ou de la situation historique dans laquelle il s'inscrit, l'analyse ne s'y réduit pas. Il peut être fait usage des conclusions théoriques de la recherche dans des cas ou dans des situations comparables. Une des qualités du cas de la coopération transfrontalière franco-allemande entre les services de sécurité est de pouvoir être comparé aux situations dans les pays parties aux accords de Schengen. Une telle comparaison mettrait en lumière les divergences et les similitudes entre le cas franco-allemand et des cas dont la structure est en principe assez proche. Un autre type de comparaison pourrait mettre en perspective le cas franco-allemand et des situations éloignées géographiquement, structurellement et politiquement pour vérifier si les variables utilisées dans le cas franco-allemand sont applicables pour l'analyse de cas très différents.

1. Utilisation de la théorisation ancrée

La démarche analytique mêle la création théorique à l'analyse empirique. L'étude développe donc des variables à partir desquelles les incidents sont étudiés sous des critères différents. Elles permettent de comprendre le maximum de facettes d'un nombre restreint de phénomènes. En même temps, ces variables, dont les propriétés sont déterminées par les formes d'émergence de ces faits, servent à baliser l'axe théorique central. La comparaison entre les acteurs et la mise en perspective des variations fondent l'élaboration de profils d'action stratégiques. Enfin, la théorie à laquelle on souhaite atteindre est de nature substantive et spécifique. Elle est de nature substantive puisque tous les groupes sur lesquels elle porte appartiennent aux institutions étatiques chargées du contrôle social formel. Elle est spécifique, puisqu'elle ne porte que sur ces groupes et sur une certaine forme de l'action de ces groupes. Cette démarche est appropriée à une analyse quali-

tative. On porte une attention particulière à la comparaison des stratégies des acteurs, aux causalités à la base des stratégies, aux conjonctions de cause⁹¹ et aux cas déviants⁹², lesquels servent de contrepoint utile pour vérifier la validité des développements théoriques⁹³. Ces variables ont été élaborées en fonction de deux dimensions. La première est celle du changement. Les enjeux du champ et les stratégies développées par chaque acteur s'analysent à la lumière des changements structurels et formels. Pour cela, le choix d'un espace de temps relativement long (une dizaine d'années) est indispensable : on considère que l'entrée en vigueur de Schengen et Mondorf⁹⁴ sont l'aboutissement⁹⁵ de processus en cours depuis le début des années 1990.

La seconde dimension est une conception statique du champ pris à un moment de son état dans lequel on étudie les interactions entre participants.

2. Les variables de l'analyse

a) Les variables des processus de changement structurel du champ

aa) Acteurs

Les qualités et la nature d'un acteur sont en soi neutres. Un acteur ne prend une dimension stratégique que lorsqu'il se trouve placé dans un champ d'action, et qu'il se trouve en interaction avec d'autres acteurs.

La première variable est le degré de similitude entre les acteurs. Les éléments de similitude font émerger des situations concurrentielles ou renforcent des processus d'identification entre deux acteurs qui cherchent à obtenir le même type de bien. La seconde variable est le degré d'ancrage dans le champ. Il ne suffit pas qu'une force de police soit particulièrement nombreuse dans la zone frontalière pour être en même temps présente dans le champ de la coopération transfrontalière. Cette variable est en particulier mesurée par ses aspects structurels (existence de structures spécialisées dans la coopération) et relationnels (connaissance de l'environnement). La troisième variable est le degré de capacité d'action dans le champ de la coopération transfrontalière. Elle est essentielle pour la détermination des positionnements des acteurs. A partir de leur capacité d'action, les acteurs

⁹¹ STRAUSS, A. et al., 1990.

⁹² RAGIN, C., 1996.

⁹³ Cf. la typologie présentée dans la quatrième partie, A, I.

⁹⁴ Cf. 2^{ème} partie, B, V.

⁹⁵ Ces aboutissements sont aussi le point de démarrage pour d'autres transformations.

constituent leurs domaines de pouvoir sur l'ensemble ou une partie du système d'action. La quatrième variable de l'intérêt professionnel des acteurs vis-à-vis de la coopération transfrontalière recouvre plusieurs facettes (besoins ou ressources en informations, situation concurrentielle de plusieurs acteurs, domaines d'excellence à rentabiliser, domaines d'actions à protéger ou nouveaux domaines à investir). Les dimensions de l'intérêt des acteurs à investir dans le champ de la coopération transfrontalière influencent leur stratégie dans ce domaine.

bb) Stratégies

Les changements de modalité d'action de la coopération transfrontalière affectent les pratiques de la coopération et les structures chargées de les appliquer. Dans ce cadre en redéfinition, les stratégies des acteurs vis-à-vis des restructurations sont déterminées par leurs caractéristiques propres et par les rapports des acteurs à la coopération. A partir de quatre variables, on tente de qualifier les stratégies et leurs propriétés. Là encore, on part des acteurs, mais cette fois-ci dans une perspective dynamique. A partir des dimensions des variables, on esquisse le profil des stratégies de chaque acteur, leurs choix d'intervention dans le système et que le résultat de ces stratégies.

La première variable concerne le degré d'investissement de l'acteur dans le champ de la coopération transfrontalière. Il se mesure aux ressources et au temps alloués à la coopération. On est attentif à déterminer la localisation et le moment de ces investissements. La seconde variable, le degré d'ouverture de l'acteur à son environnement et aux autres participants, est donnée par sa capacité ou sa volonté à procurer ou demander des ressources stratégiques à un plus ou moins grand nombre d'autres acteurs, par sa capacité à intégrer dans son jeu d'autres acteurs, par sa tendance à rechercher un nombre élevé de partenaires. Le degré d'ouverture et d'accessibilité d'un acteur a souvent pour corollaire un degré de dépendance élevé par rapport aux autres. La troisième variable est ce taux de dépendance mutuelle rencontrée par les acteurs dans leurs actions. Le degré d'ouverture des acteurs aux autres partenaires peut être influencé par leurs ressources. Si un acteur dispose de ressources nombreuses et variées, i.e. qui intéressent un grand nombre d'acteurs, il tendra à ouvrir l'accès à ses ressources, s'assurant ainsi une maîtrise importante sur l'environnement, les flux de ressources et les stratégies des autres acteurs.

Le quatrième élément est le degré d'intégration dans le système d'action concret. Le degré d'intégration est le niveau auquel les acteurs se considèrent mutuellement comme participants à ces jeux. Il résulte des variables précédentes et détermine le rôle exact des acteurs dans le jeu. Plus les acteurs se trouvent intégrés dans le jeu, plus leur maintien dans ce jeu dépend de leurs décisions stratégiques. Le degré et la nature de cette intégration déterminent leur intérêt au maintien du système d'action concret.

Ces variables permettent d'évaluer les processus d'émergence et de modification du système d'action stratégique de la coopération transfrontalière. Par ailleurs, la définition des changements aboutit à construire un espace de relations relativement stable, qui devient le terrain de nouveaux jeux. L'analyse de ce deuxième niveau d'interactions entre les acteurs est l'objet de la seconde phase de l'étude.

b) Les variables de l'action dans le système d'acteurs stabilisé

L'intérêt se porte ensuite sur l'action dans un système stabilisé et les relations entre acteurs.

aa) Acteurs

Les nécessités de l'action commandent aux acteurs de posséder certaines propriétés indispensables pour pouvoir prétendre faire partie du jeu⁹⁶. Dans ce cas, les dimensions de ces propriétés communes fixent le profil général des acteurs ainsi que les écarts décelables dans ce profil commun à partir des dimensions des propriétés notées chez chaque acteur. A ces propriétés indispensables s'ajoutent des propriétés détenues par certains des groupes sociaux. Ces propriétés spécifiques ont tendance à transformer le profil commun en un profil particulier à chaque acteur. On peut ainsi comparer les écarts observés entre le profil commun et les profils particuliers⁹⁷.

Trois variables sont mises en œuvre. La première est celle des ressources pertinentes. Elles peuvent être générales ou spécifiques à la zone frontalière, voire à la coopération transfrontalière (ressources d'informations sur la criminalité transfrontalière, connaissances spécifiques sur les mécanismes juridiques de l'action policière et judiciaire transfrontalière), rares ou répandues.

⁹⁶ Par exemple, des compétences et des connaissances juridiques, des besoins propres à être comblés par des actions de coopération.

⁹⁷ RAGIN, C., 1996, p. 393.

La seconde variable est constituée par les besoins des acteurs. Leur détermination s'effectue selon le type et les dimensions des besoins du champ. La troisième touche au type de travail réalisé. Elle fonctionne à partir de la dichotomie principale du travail spécialisé et du travail plus généraliste. La compétence, le temps, les ressources nécessaires à l'accomplissement de ce travail sont aussi prises en compte. On esquisse les propriétés du travail de chaque acteur.

Dans la mesure où les conditions d'exercice de la coopération transfrontalière et les positions des acteurs sont relativement stables, les pratiques de coopération peuvent avoir lieu selon des règles établies⁹⁸. Il s'établit un deuxième niveau de jeu stratégique entre les acteurs, celui de la pratique. Les rôles et les pratiques restent néanmoins toujours plus ou moins ouverts à des redéfinitions de la part des acteurs.

bb) Stratégies

Les profils d'acteurs sont mis en parallèle avec les stratégies d'action adoptées par chaque acteur. A partir d'une série de quatre variables, on détermine les propriétés et les dimensions des stratégies d'action de coopération. Dans la mesure où les acteurs se meuvent dans un cadre dont les contours sont à présent dessinés, leur stratégie s'exerce dans ce cadre.

La première variable évalue le comportement d'utilisation des canaux de coopération. Le degré d'évitement ou d'utilisation des moyens de coopération est mesuré dans plusieurs domaines – par l'existence de moyens de coordination ou de coopération communs, par l'utilisation de ces moyens, par le développement de coopération en dehors des réseaux disponibles. L'absence du recours aux moyens existants de la coopération n'est cependant pas prise comme le signe d'un cas déviant, c'est-à-dire d'un cas qui renierait l'existence du système d'action concret. Le système d'action peut l'influencer dans cette démarche stratégique.

La seconde variable est l'acceptation de la coordination. Le système se crée ses mécanismes de régulation, informels ou structurés. Ils sont intégrés par les acteurs. Mais ils ne sont pas nécessairement utilisés par les acteurs. En effet, une structure formelle de coordination peut entraîner une formalisation des relations, une vitrification de celles-ci. Surtout, elle peut concentrer une capacité de contrôle accrue sur les relations entre les participants.

⁹⁸ Ces règles peuvent être explicites ou implicites.

La troisième variable est le degré de dépendance de chaque acteur. Dans un système stabilisé de jeux, les circuits d'échange ont pris des formes relativement cristallisées. Les rapports de dépendance influencent la composition des réseaux et jouent sur la nature des relations de coopération et sur les modes opératoires. Cette variable explore le type de relais et de partenaires de chaque acteur, en particulier l'homogénéité des relais et des partenaires par rapport à l'acteur requérant. On suppose en effet qu'à une plus grande hétérogénéité des cadres de l'action d'une unité correspond une plus grande dépendance de l'unité au fonctionnement global du système. Cet état amènerait un engagement plus marqué dans le système d'action, si la dépendance de l'acteur est compensée par des avantages stratégiques.

S'ajoute à cela la longueur des chaînes d'action. Un acteur est en effet d'autant plus autonome dans son action de coopération avec un autre groupe social qu'il assure lui-même la communication et le déroulement de l'opération. A l'inverse, l'autonomie d'un groupe sera d'autant plus réduite qu'il devra passer par un plus grand nombre d'intermédiaires – qu'ils soient issus de la même institution que lui ou pas – pour assurer la transmission de sa demande ou la conduite d'une opération de coopération. On part donc de l'hypothèse que les acteurs auront tendance à rechercher l'utilisation de chaînes d'action les plus courtes possibles, tant pour s'assurer un déroulement efficace et rapide de l'opération elle-même que pour avoir une certaine maîtrise sur le canal de transmission.

La dernière variable est le degré de concentration des décisions nécessaires aux opérations de coopération. Elle fonctionne à partir de plusieurs dimensions. Lorsqu'une décision est prise sur une action de coopération, puis sur l'orientation de l'action en cours de déroulement, on localise sur une échelle hiérarchique et fonctionnelle les lieux de décision initiaux et intermédiaires. L'hypothèse est qu'un niveau croissant de déconcentration de la décision a pour conséquence le renforcement de la présence de l'acteur, sa réactivité plus grande aux sollicitations et aux mouvements, et une tendance à une professionnalisation des unités auprès desquelles la prise de décision a été déconcentrée. Il est possible que les acteurs réservent à cette déconcentration une pratique plutôt informelle, se réservant ainsi la capacité de rapatrier rapidement ce pouvoir décisionnel vers la structure centrale des acteurs⁹⁹.

On aboutit à deux types de profils répartis entre un type stratégique agissant sur la structuration du champ et un type stratégique agissant dans le champ structuré. On aboutit aussi à deux natures différentes de profils ré-

⁹⁹ Cf. troisième partie, D, les effets de la coopération transfrontalière sur les organisations policières.

parties entre les profils des acteurs et les profils des actions, avec la déclinaison d'un profil commun et d'un profil individuel.

Cette investigation des stratégies déployées par un grand nombre d'acteurs différents sur un même espace stratégique fournit une explication au fonctionnement du système d'action. Cette explication porte sur les conditions qui permettent à ce système d'action d'exister, sur ses mécanismes de fonctionnement et sur ses dysfonctionnements.

C. Construction d'un modèle du fonctionnement de l'Etat

Des configurations d'acteurs émerge le modèle d'action étatique qui permet au système d'action concret d'émerger et de se maintenir. Un modèle comprend l'objet dans sa dimension statique.

Un second modèle propose une qualification des processus de transformation de l'exercice du pouvoir étatique en Europe, envisagé sous l'angle de son usage par les services du contrôle social formel¹⁰⁰.

1. Un modèle statique : relations entre services étatiques, régulation des réseaux

1. Entre services d'un même Etat : interactions et régulations

Les conditions d'émergence, les séquences de déroulement et les conséquences des actions communes aux acteurs d'un même champ étatique construisent cet axe du modèle statique¹⁰¹.

Le rôle principal dans la construction théorique revient aux résultats de l'analyse des interactions entre services de deux systèmes nationaux distincts. Les relations entre services d'un même Etat appartiennent au cadre général de l'action de coopération transfrontalière, mais ne sont pas en elles-mêmes un phénomène de coopération transfrontalière. Cet axe sert à fixer les liens qui existent entre les acteurs du même Etat dans un système qui, au contraire, devrait tendre à faire des liens transfrontaliers entre services homologues des liens exclusifs de tout autre.

¹⁰⁰ Ces processus sont en particulier ceux qu'inscrit ANDERSON, M. (1998, pp. 6-7) dans l'agenda des questions que les évolutions de la coopération policière transfrontalière soulèvent sur les transformations des fonctions de l'Etat dans les zones frontalières.

¹⁰¹ Pour une représentation graphique simplifiée des interactions principales, voir les schémas 1 et 2 en annexe.

2. *Entre services de deux Etats : interactions et régulation des réseaux*

Cet axe principal bâtit le modèle. Celui-ci est constitué en séquences qui redonnent les conditions et les formes de l'action stratégique de chaque acteur dans le champ de la coopération policière. Ce modèle considère toutes les étapes de l'action et le rôle des mécanismes de régulation et de coordination. Le schéma auquel on aboutit n'existe pas concrètement. Il permet de mettre en relief les mécanismes principaux du fonctionnement des relations entre un grand nombre d'acteurs qui agissent sur le même territoire et dans un même domaine d'action¹⁰².

II. *Un modèle dynamique des transformations de la pratique des politiques de sécurité*

[L'] apologie de la régulation régionale malmène inévitablement les communautés politiques nationales, relègue le contrat citoyen et surtout démultiplie en Europe, en Asie et en Amérique le nombre de communautés pertinentes : à l'unité nationale s'oppose une variation d'espaces d'intégration, chacun spécialisé dans l'accomplissement d'une fonction propre. Dans ce jeu, il est aussi simpliste de considérer que l'Etat disparaît ou qu'il reste arbitre : il devient un pôle d'interactions au même titre, en Europe, que la Commission et que, partout dans le monde, les acteurs transnationaux et les entrepreneurs d'identité¹⁰³.

Comme l'indique ici Badie, les modifications que la mise en place de l'Union européenne a amenées dans la gestion étatique de l'espace national sont de deux sortes. Tout d'abord, le niveau national ne devient plus la seule référence d'appartenance. Le niveau supranational et de multiples niveaux sub-nationaux et transnationaux émergent comme références identitaires et fonctionnelles. Par ailleurs, la définition de ce nouveau territoire s'élabore autour d'une fonction que ce niveau remplirait de manière plus cohérente que le niveau national. Ce sont ces deux processus de transformation que l'on met en relief dans la pratique des réseaux de coopération policière transfrontalière.

Cette dynamique de la transformation des territoires et de leur gestion par l'Etat est l'objet du second modèle. Sous trois aspects, l'Etat semble affecté dans ses modes d'intervention traditionnels, signalant une appréhension nouvelle des territoires de l'action publique.

¹⁰² Pour une représentation graphique simplifiée des interactions principales, voir le schéma 3 en annexe.

¹⁰³ BADIE, B., 1999, pp. 182-183.

1. Implosion des frontières politico-administratives ?

L'action de l'Etat se déroule en principe dans un cadre politico-administratif délimité, structuré par plusieurs niveaux territoriaux d'action, même si ceux-ci sont parfois amenés à se chevaucher ou à s'inclure partiellement, apportant ainsi du flou et une perte de cohérence entre découpages administratifs et action étatique. Le modèle se dessine à partir de la définition de ces – nouvelles ? – logiques d'action qui brisent, ignorent ou conservent les structurations administratives prédéfinies de l'Etat.

2. Gouvernance régionale transnationale

Le rapport de la pratique de la coopération policière transfrontalière à la structuration politico-administrative est à la souveraineté nationale. Le principe directeur de l'action de l'Etat réside dans le droit d'administrer son territoire libre de toute influence venant d'autres Etats. Or, l'action des services de sécurité étatiques n'est plus seulement déclenchée par l'Etat. Une part de l'activité est orientée par l'action de services d'un autre Etat.

Ce ne sont pas seulement les interventions de l'Etat qui sont plus ou moins directement incitées par l'extérieur. Les structures de l'Etat se conforment elles aussi aux nécessités de l'action réciproque entre Etats. Or, en adaptant structures et action à ces nouvelles demandes, l'Etat rend une partie de sa fonction publique dépendante de ces formes d'action.

3. Le local comme espace de transformations politiques

Le troisième élément du modèle se base sur le principe que l'Etat fonctionne sur un modèle décisionnel plus ou moins centralisé. Même dans le cas des Etats avec une structure de pouvoir fédérale, le processus décisionnel part d'un centre identifié. L'application est ensuite prise en charge par le niveau territorial local. Dans le cas de la coopération policière transfrontalière, le processus décisionnel se déroule dans deux Etats, à plusieurs niveaux politico-administratifs au sein de chaque Etat, et emprunte bien souvent le chemin du local pour se reporter sur le niveau central. Il peut aussi partir d'un niveau supranational, pour laisser le central l'inscrire dans les systèmes étatiques respectifs. Ainsi, le local existe comme territoire d'application des décisions centrales, mais aussi comme lieu de fermentation des transformations politiques.

III. Les significations du modèle dans l'espace public européen

Le modèle des transformations des mécanismes de fonctionnement et d'émergence des territoires d'action de l'Etat possède une pertinence en soi. Néanmoins, la réflexion peut être portée sur la signification de ce modèle dans l'espace en construction de l'Union européenne. Le modèle en lui-même ne porte que sur les modifications dans le champ spécifique de la coopération policière transfrontalière. Rapporté à son environnement politique large, il permet de saisir les types de transformations politiques au sein de l'Union européenne ainsi que la nature de l'espace politique européen qui se met en place¹⁰⁴.

Ces propositions sur l'évolution d'un espace politique plus large ne valent que comme des hypothèses pour des recherches ultérieures.

1. Instauration d'une forme de gouvernance régionale trans-étatique

La proposition sur la formation de l'espace public s'appuie sur l'institutionnalisation des phénomènes de coopération policière. Cette institutionnalisation procède en partie de la cristallisation de méthodes d'action transfrontalière anciennes, mais aussi de l'émergence d'instruments et de mécanismes inédits. Ce sont eux dont l'impact sur l'intervention étatique est sensible. On suit en cela l'idée développée par Rouban¹⁰⁵ que l'interaction de l'Europe et des services publics nationaux participe d'une recomposition politique générale. Les services publics offrent un terrain d'essai pour de nouvelles configurations conceptuelles et institutionnelles.

Les acteurs régionaux possèdent un poids important dans la gestion de l'espace local. Les formes de l'exercice du pouvoir dans la zone frontalière sont la solidification d'un phénomène qui ne relève pas de l'exercice du pouvoir étatique sous sa forme classique de puissance publique. L'Etat in-

¹⁰⁴ La démarche d'analyse stratégique est préférée à la démarche d'analyse des relations internationales. En effet, comme le souligne LEQUESNE, C. et al. (1997, p. 10), *les théories des relations internationales permettent d'analyser les conflits au sein de la Communauté européenne uniquement à partir de la matrice linéaire soutien ou opposition à l'intégration supranationale, alors que les conflits portent de plus en plus sur des questions d'allocation et de distribution des ressources*. Dans le cas de la coopération transfrontalière, on ne traite pas de conflit en tant que tel, mais on considère que les différents protagonistes sociaux ont à assurer et défendre leur position au sein d'un champ en construction. De la sorte, c'est bien l'accès aux ressources qui détermine les capacités de l'acteur, et qui doit donc être en priorité analysé.

¹⁰⁵ ROUBAN., L., 1997, p. 100.

tervient ici davantage dans une pratique de gouvernance à la fois néo-régionale et trans-étatique inédite¹⁰⁶.

2. Différenciation fonctionnelle et structurelle de l'Etat

La seconde proposition touche à la structuration interne de l'Etat. La coopération policière transfrontalière appelle d'autres pratiques de la part de la puissance publique et implique son adaptation à des missions de plus en plus spécialisées. Un processus de différenciation au sein de l'Etat se développe par la spécialisation accrue des personnels dans cette branche d'action et par l'institutionnalisation croissante des terrains d'intervention. Les personnels spécialisés contribuent à former une nouvelle profession dont la réussite au sein de l'organisation policière peut être en particulier mesurée par sa capacité à assurer son propre renouvellement¹⁰⁷.

3. Nationalisation des modes de contrôle

Au cours de ces processus, que cède l'Etat de sa dimension d'Etat nation ? La réorganisation étatique s'effectue selon un mode binational et européen. Bien loin de perdre sa substance, la référence à l'identité et à l'appartenance nationales semble gagner au contraire de l'importance pratique et symbolique. Ce gain est la conséquence de deux phénomènes distincts mais liés.

Le premier est le renforcement très net des instruments du contrôle, par l'adjonction d'un contrôle européen et d'un contrôle binational aux divers instruments nationaux en vigueur. Le second phénomène est l'extension du nombre des services du contrôle social formel pour lesquels l'appartenance nationale est un paramètre d'action. L'identification nationale prend une dimension double pour l'ensemble des services du contrôle social. La première appartenance, traditionnelle, est celle de la référence à l'Etat qui la délivre. La seconde dimension est l'inclusion de cet Etat dispensateur de nationalité dans l'ensemble plus vaste de l'Union européenne. A partir de cette deuxième dimension, le contrôle social des Etats de l'Union crée un renforcement de la valeur attribuée à l'appartenance nationale¹⁰⁸.

¹⁰⁶ BADIE, B., 1999, p. 190.

¹⁰⁷ Par exemple, par la mise en place de segments d'apprentissage spécifiques au sein de la formation initiale.

¹⁰⁸ CHOLEWINSKI, R., 2002.

DEUXIEME PARTIE

Position et réorganisation des acteurs dans le champ de la coopération policière et douanière transfrontalière

Cette partie est consacrée à la mise au jour des enjeux de la « coopération policière transfrontalière en zone frontalière¹ ». A partir de l'organisation du paysage de la coopération policière, on analyse le poids des différents services de coopération ou entretenant des relations de coopération à la frontière. On décrit et analyse les enjeux macrosociologiques situés en amont des organisations frontalières et de leur activité de coopération, ainsi que la nature du lien entre la situation respective des cellules de coopération et les enjeux macrosociologiques du champ de la coopération policière. Cette première analyse partielle aboutit à dresser un premier tableau des réseaux formels et informels, stables et contingents de la coopération policière à la frontière franco-allemande. On expose à partir des éléments de connaissance gagnés jusque-là, l'ampleur et la nature de la coopération pratiquée par ces réseaux.

A. Quelques repères sur la structuration du champ

I. Structures policières et douanières : les cadres de l'action

Se pose ici la question de la spécificité de la région frontalière comme zone d'action des services du contrôle social formel au regard d'autres zones territoriales, urbaines, périurbaines, rurales, industrielles, commerciales ou résidentielles. Si l'on considère par ailleurs que la zone frontalière connaît une constellation particulière des services de sécurité, demeure ouverte la question des conséquences et en particulier des types d'influence que la

¹ On entend par "policière" la coopération exercée par les divers services étatiques policiers, douaniers et judiciaires chargés du contrôle social formel à la frontière franco-allemande. On prend l'expression de "police" dans son acception large.

constellation territoriale du contrôle social porte pour les modes d'action et dans les relations de coopération opérationnelle des services.

La zone frontalière, dans son aspect de zone d'activité des services de sécurité, met en présence les services d'au moins deux Etats. Ceci la distingue des services sur le reste du territoire national. Au-delà de cette donnée géopolitique, d'autres caractéristiques, liées davantage à la configuration de la sécurité sur le territoire national et à l'existence de la ligne frontalière qu'à la présence voisine de forces de sécurité étrangères, en font un terrain singulier. Le système français de la sécurité est composé de la participation principale de trois grands ministères, Intérieur, Défense et Finances, qui se retrouvent dans les organisations au niveau local. La répartition des services de sécurité y est en partie déterminée par la présence de la frontière comme délimitation territoriale. Cette répartition possède alors un caractère nécessaire et indissociable de l'idée de frontière territoriale. En partie aussi, cette répartition ne relève pas de la frontière, mais de l'organisation générale de la sécurité. La frontière est pour eux une contingence et ne détermine pas leur présence dans la zone.

1. Services frontaliers spécialisés : forces et faiblesses du rattachement frontalier

a) Positionnement théorique hégémonique

La douane revêt idéalement l'identité d'un service pour la frontière, puisque ses missions l'attachent à cette zone territoriale où commence et s'achève la souveraineté étatique. Il en va de même pour les services de police des frontières, acteurs destinés de manière préférentielle – ou monopolistique – à occuper le terrain de la sécurité frontalière². En Allemagne, le Service fédéral de Protection des Frontières (BGS³) et le service fédéral de la douane⁴ sont destinés au terrain de la sécurité frontalière.

Ces quatre organisations appartiennent comme des éléments structurels spécifiques à la sécurité frontalière. Elles tirent leur source d'action et la légitimité de leur activité de l'existence même de la frontière. Pour la structuration des relations entre les organisations et pour la position de celles-ci dans le champ, il n'est pas indifférent qu'à certaines seulement soient dévolues des missions spécifiquement frontalières. La frontière est une zone où

² Cf. HORVAT, S., 1998.

³ Bundesgrenzschutz.

⁴ Zoll ou Bundeszollverwaltung.

doit s'exercer un partage entre les services spécifiquement frontaliers. Elle devient aussi une zone d'exclusion vis-à-vis des services non « spécialistes ».

Le partage est facile si les missions des services spécialisés sont clairement définies et réparties, sans intersection entre les domaines de compétences. Il n'existe alors pas d'ambiguïté sur les rôles, et ainsi pas de place pour le jeu entre acteurs. Il devient délicat dès que des discussions sur les domaines d'action peuvent être engagées sur l'attribution des missions, des pouvoirs et des compétences. La répartition des tâches perd en lisibilité et devient un objet d'enjeux entre les organisations. La probabilité est forte qu'une relation de concurrence s'installe sur un même territoire national dans les domaines se prêtant à une attribution multiple. Le BGS présente ainsi le cas d'un service que l'abaissement des contrôles aux frontières intérieures Schengen a mis dans une position complexe à la fois à l'égard de la frontière comme espace d'action, puisqu'il y était dépossédé de ses missions de contrôle, et à l'égard des services de police des Länder, ses missions ne se déroulant plus clairement sur la ligne frontalière⁵.

b) Emergence de concurrences

Si les missions se répartissent dans ces services de la sécurité frontalière selon un modèle plus ou moins conflictuel, elles n'en sont pas moins le résultat d'un partage entre quelques services spécialisés. Les autres services de sécurité, actifs dans la zone sans pour autant avoir reçu ni compétences ni missions particulières en relation directe avec la frontière, se placent par rapport à ce premier groupe de services en acteurs sans compétences spécifiquement frontalières. Du point de vue de l'acteur spécialisé, la position de celui dont les compétences sont plutôt généralistes est celle de l'exclusion d'un certain nombre de champs d'activité et de logiques de discours et d'action. Cette position ne préjuge pas de la manière dont les services non liés fonctionnellement à la frontière considèrent leur position de services non frontaliers. Ne posséder aucun caractère de service frontalier a deux effets.

D'une part, cela clarifie a priori les relations entre services spécialisés et non spécialisés. D'autre part, les services non spécialisés prennent conscience de leur position de service de facto frontalier et traitant de cas de

⁵ Sur la détermination juridique des limites et des capacités d'action du BGS aux frontières intérieures après la mise en vigueur de la CAAS, cf. PIEROTH, B., 1997, pp. 595-597.

criminalité liée à la présence de la frontière⁶. Or, l'exercice de la sécurité en frontière revêt des enjeux professionnels et structurels qui font de la position de ces services un critère de valorisation possible par rapport à des services davantage en retrait de la frontière. L'émergence de ces spécialisations frontalières relève d'un processus singulier⁷. Des services de sécurité sans lien fonctionnel avec la frontière comme zone d'action spécifique se positionnent pourtant dans le cercle des services dont la logique d'action est entièrement liée à la frontière.

2. Un acteur indépendant : l'acteur fluvial

La situation frontalière franco-allemande est marquée par la présence du ruban fluvial rhénan, lieu d'action de deux services de sécurité. La compagnie fluviale de gendarmerie du Rhin et la police de protection fluviale allemande⁸ constituent une constellation en soi de la sécurité frontalière. Ils sont spécifiquement frontaliers du point de vue du terrain d'action et généralistes du point de vue de la nature de leur activité. Leur position par rapport aux autres services en frontière est une relation d'extranéité. A cela concourent plusieurs paramètres. Le Rhin et ses rives forment un terrain d'action où ces deux organisations exercent leur activité de sécurité en monopole complet, et dont la simple morphologie dispose déjà à une certaine coupure de ces services d'avec ceux qui sont actifs sur la terre ferme. Ni la PAF, ni le BGS ou les douanes n'ont de compétence sur la zone fluviale. Par ailleurs, les missions des services fluviaux sont spécialisées – contrôle de la navigation et du transport marchand sur le Rhin – et généralistes – sécurité des personnes et des biens dans la zone fluviale, avec des compétences étendues pour la *Wasserschutzpolizei*. Enfin, ils sont chacun sous la responsabilité directe d'un service de portée régionale. La légion de gendarmerie d'Alsace a la direction hiérarchique, et le Parquet de Strasbourg la direction fonctionnelle pour les affaires pénales de la compagnie de gendarmerie fluviale. Le poste de police fluviale de Kehl est hiérarchiquement et fonctionnellement rattaché à la direction de la police fluviale de Mannheim. Dans les deux cas, les services de la sécurité fluviale du Rhin for-

⁶ L'émergence de concurrence est un facteur déterminant pour le fonctionnement de l'ensemble de la coopération policière en Europe. Elle forge en grande partie les jeux de la coopération transfrontalière franco-allemande. Pour une vue d'ensemble des mécanismes et des enjeux, cf. BIGO, D., 1994, pp. 168-172.

⁷ Cf. 2^{ème} partie, C et D, et 3^{ème} partie, B et D.

⁸ *Wasserschutzpolizei*.

ment des unités autonomes jusqu'aux sommets de l'organisation policière. Ces aspects de l'organisation des services de sécurité fluviale, auxquels s'ajoute une coopération étroite entre services français et allemands⁹, renforcent leur position d'extériorité vis-à-vis des autres services en frontière.

3. Acteurs frontaliers non spécialisés : de nouvelles opportunités d'intervention

Du côté français, la gendarmerie à l'exception de la compagnie de gendarmerie fluviale, et la police nationale à l'exception de la police aux frontières, et du côté allemand, la police des Länder¹⁰ répondent au critère de non spécialisation.

Le rattachement géographique et fonctionnel de leur action s'effectue donc d'une manière à la fois plus diffuse et plus large que celui des services précédemment envisagés. Plus diffuse, leur action n'est pas automatiquement mise en lien avec une zone géographique ou administrative ou avec des activités définies¹¹ a priori. Elle gagne alors en largeur de champ ce que le service perd en précision d'identité. Leur positionnement dans le champ de la sécurité en zone frontalière n'en devient pas pour autant lui-même marginal. Leur activité peut se dérouler sur l'ensemble du territoire national. Cette marginalité dans l'action spécifiquement frontalière, qui caractérise les services non spécialisés, est alors en quelque sorte compensée par cette compétence territoriale et par un nombre de missions moins spécialisées mais plus grand.

Ces services disposent d'une capacité de jeu relativement grande au regard des activités de sécurité endogènes et exogènes à la frontière. Tout en étant en situation marginale par rapport à des groupes professionnels beaucoup plus spécialisés, les services de gendarmerie et de police disposent de la possibilité d'exercer des activités propres à l'existence de la frontière. Dans le même temps, ces organisations occupent le terrain de la sécurité intérieure de manière privilégiée, puisque douaniers et policiers des frontiè-

⁹ En particulier, cf. 2^{ème} partie, B, II, 1, a).

¹⁰ Sur la position de ces polices dans le dispositif général allemand et sur leur organisation interne, cf. MEYZONNIER, P., 1994, pp. 25 sqq.

¹¹ Cela ne signifie pas qu'il ne réside pas aussi dans les missions des services spécifiquement frontaliers une certaine impression de "diffus". Les douanes françaises recensent par exemple environ 500 missions particulières qui leur échoient d'après leurs compétences et leur organisation. Il est bien évident que seules certaines d'entre elles peuvent faire l'objet d'une application complète, et ce sont ces missions qui permettent de repérer la douane comme un service professionnel frontalier.

res, en raison de leur spécialisation fonctionnelle, ne peuvent prétendre à des compétences fonctionnelles en dehors de leurs missions et de leurs territoires¹².

Les rapports de monopole et de marginalité, de service endogène et extérieur au phénomène de la frontière connaissent des nuances. Ils permettent une certaine porosité entre les services. Cela signifie qu'entre services spécialisés et non spécialisés dans le frontalier, le positionnement ne se laisse pas nécessairement percevoir de manière aussi radicale. Il s'effectue dans le cadre de relations de coopération qui appellent à voir les aspects du travail de chacun, voire à jouer un rôle mutuel dans les stratégies et les logiques d'action. La frontière sert de dénominateur commun et d'instrument de différenciation dans le positionnement des services.

II. Sécurité urbaine, police judiciaire, police aux frontières : missions, cadres légaux, liens fonctionnels

I. Missions

Certaines missions et certains services de la sécurité intérieure ont été exclus de l'analyse. Les services chargés du renseignement¹³ et du maintien de l'ordre¹⁴ relèvent de logiques et de territoires d'action essentiellement nationaux¹⁵. Par ailleurs se pose pour ces unités du contrôle étatique le problème de l'accès au terrain. Enfin, cette recherche ne réalise pas un examen de toutes les formes de coopération transfrontalière pratiquées à la frontière franco-allemande, mais les formes régulières, structurées, ou institutionnalisées ou en voie d'institutionnalisation. Les missions de sécurité sur lesqu-

¹² Encore ces territoires et ces fonctions sont-ils depuis 1993 en pleine mutation. Les douaniers en particulier ont été amenés à revoir complètement leurs schémas territoriaux et fonctionnels d'action, l'abaissement des contrôles aux frontières ayant déplacé l'action douanière sur d'autres territoires et vers d'autres types de missions. Sur ce sujet, on peut se reporter à DOMINGO, B., 1999, p. 5, et PAULARD-LANAPATS, C., 1999. On revient sur ces transformations plus loin.

¹³ Sécurité du territoire, Renseignements généraux.

¹⁴ Compagnies républicaines de sécurité, Gendarmerie mobile pour la France, et Bereitschaftspolizei pour l'Allemagne.

¹⁵ Ces services sont cependant évoqués à plusieurs reprises, en raison justement de leur intervention occasionnelle dans ce champ de la coopération transfrontalière qui leur est en principe fermé.

elles porte l'examen des relations de coopération touchent essentiellement à la police judiciaire (Police Judiciaire et Sécurité Publique¹⁶) et à certains aspects de police administrative¹⁷.

a) Les missions de sécurité générale

La police des Länder fonctionne sur le modèle de la spécialisation des services et des personnels, avec une répartition des missions entre les services à mi-chemin entre le système d'organisation de la gendarmerie et celui de la police nationale.

Les services opérationnels s'y répartissent en trois grandes missions de sécurité¹⁸ que sont le service de maintien de l'ordre¹⁹, la sécurité publique²⁰ et la police judiciaire²¹, recoupant en cela la distribution tripartite de la police nationale française. Les postes de la police de maintien de l'ordre servent aussi de service de formation pour les jeunes policiers en phase d'apprentissage²².

Les services extérieurs de sécurité publique de la PN couvrent les missions de police administrative et de police judiciaire²³. Ils traitent de la petite et moyenne délinquance. Ils assurent aussi la sécurité routière et la prise en charge des appels de police secours. Ce sont ces services qui sont de même investis des tâches relevant de la police de proximité, à laquelle la politique de sécurité publique française fait une place de plus en plus large et qui est assurée d'une part par des unités locales, d'autre part par les brigades anti-criminalité – BAC – qui travaillent en particulier la nuit.

La sécurité publique est aussi assurée par les services départementaux de la gendarmerie. Ceux-ci ne connaissent pas la division en services spéciali-

¹⁶ La Sécurité Publique remplit elle aussi des missions de police judiciaire, la distinction d'avec la PJ se faisant sur le niveau des faits dont elle a à connaître, qui ressort plutôt de la petite et moyenne délinquance.

¹⁷ Principalement dans les missions de police des frontières. Des coopérations dans le domaine du maintien de l'ordre sont évoquées. Cf. Troisième partie, B, II, 1, a).

¹⁸ REICHERT, B. et al., 1997, pp. 51 sqq.

¹⁹ Bereitschaftspolizei.

²⁰ Schutzpolizei.

²¹ Kriminalpolizei.

²² Etant en cela semblable à la formation telle qu'elle se déroule dans la gendarmerie. Celle-ci établit ainsi la première affectation des gendarmes sous-officiers masculins sortis de l'école de formation en priorité dans un service de gendarmerie mobile, passage à la suite duquel ils sont de manière générale affectés en gendarmerie départementale.

²³ DECOQ, A. et al., 1991, p. 127.

sés qui caractérise les commissariats de police urbaine – excepté peut-être dans le domaine de la police judiciaire, pour lequel la gendarmerie dispose de sections de recherche.

La sécurité publique en Allemagne est assurée par les services de la Schutzpolizei, rattachée localement aux directions de police de Land (pour le Bade-Wurtemberg, Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg et Tübingen, le Landeskriminalamt de Stuttgart ne représentant qu'une autorité de coordination et de soutien logistique et informationnel²⁴). Les missions de sécurité publique ne se distinguent pas fondamentalement de celles qui incombent aux services français.

b) Les missions de police judiciaire

aa) En Allemagne et en France

Les missions de police judiciaire sont assurées dans les Länder par les services de la Kriminalpolizei au sein des Directions de police²⁵ et dans le cadre des directions de police subordonnées dont dépendent des « cellules extérieures de police judiciaire »²⁶. En France, les 19 Services Régionaux de Police Judiciaire – SRPJ – sont compétents sur une zone régionale pouvant couvrir de trois à huit départements²⁷. Le territoire de la frontière franco-allemande relève de la compétence du SRPJ de Strasbourg, actif sur trois départements – le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle. Alors que les Länder organisent une déconcentration de leurs services de police judiciaire, en créant au moins trois échelons différents auxquels s'ajoute celui du Landeskriminalamt, le système de la police nationale fonctionne selon une certaine concentration en matière de police judiciaire, par un modèle de

²⁴ REICHERT, B. et al., 1997, pp. 52-53. Les autres services de police du Land sont tenus de coopérer avec le LKA. C'est surtout en matière de police judiciaire que le rôle du LKA est important. Il dirige et exerce une surveillance sur les actions de lutte contre la criminalité et exerce un contrôle de fond sur l'activité de police judiciaire des services locaux. LANGE, H.-J. et al. (1998, p. 29) préconisent néanmoins de remettre au LKA la possibilité de prendre en charge des enquêtes et des procédures pénales, lorsque les capacités des services locaux ne permettent pas à ces derniers de les assumer de manière optimale.

²⁵ Landespolizeidirektion.

²⁶ Kriminalaußenstelle.

²⁷ Cette cartographie se modifie depuis 2002 et la création de 9 Directions Interrégionales de Police Judiciaire qui ajoutent un niveau fonctionnel supplémentaire. Elles comprennent le ressort de plusieurs SRPJ. L'une a son siège à Strasbourg, dont le SRPJ est devenu DIPJ. Cf. *JORF*, 26 avril 2003, 98, p.7438

services régionaux à compétence territoriale étendue. La gendarmerie offre là aussi une similitude plus grande avec l'organisation allemande, les postes locaux de gendarmerie pouvant agir en police judiciaire.

Les Brigades ou de Sections de Recherche (BR et SR) de la gendarmerie sont rattachées au niveau de la légion de gendarmerie départementale, à raison d'une Section de Recherche dans le ressort de chaque Cour d'Appel. Ces unités spécialisées en police judiciaire constituent le pendant fonctionnel²⁸ des SRPJ de la police nationale. Au niveau de la région frontalière, une SR travaille au sein de la légion de gendarmerie d'Alsace à Strasbourg, la seconde à Metz en Moselle. La gendarmerie emprunte au modèle allemand de police judiciaire territoriale et au modèle français, en ayant un personnel local compétent pour agir en matière judiciaire, ainsi que des unités fortement spécialisées pour les affaires plus complexes.

bb) Impact de cette configuration sur les réseaux de coopération

Du côté français, le nombre de services spécialisés, concentrés et compétents régionalement en matière de police judiciaire est dense. Un premier effet de cette présence de services assez homologues tient en un recouplement possible des affaires traitées, au pire en un travail de recherche en parallèle dans l'un et l'autre type de service. Cela peut amener soit à une coopération, soit à une concurrence dans le traitement des affaires, voire à une hésitation des services entre l'une et l'autre des stratégies. L'engagement dans l'une de ces voies influe sur la formation des réseaux de coopération entre les services du même pays.

Ensuite, le rapport organisationnel entre les services allemands et français est dès l'abord déséquilibré, indépendamment de la manière dont il est réglé entre les services, de telle sorte que ces services de police judiciaire sont dans une situation où sont possibles des jeux.

cc) Coopérations possibles

Ces jeux se situent au niveau de la construction des partenariats et du traitement des affaires. La constitution des relations de coopération entre les services de sécurité de police judiciaire et de sécurité publique est ainsi influencée par les formes du dispositif de sécurité frontalier. Les services qui entrent en contact les uns avec les autres le font avec la connaissance du dispositif décrit plus haut.

²⁸ Mais non organisationnel, les Sections de Recherche de la gendarmerie disposant d'effectifs plus modestes.

Il faut faire attention de se comporter envers les deux services de manière apparemment égale, car si j'ai l'air seulement d'en favoriser un par des infos ou par autre chose (alors que ce n'est pas le cas), des tensions se font jour. Avec la guerre des polices, il faut faire très attention²⁹.

Il existe une concurrence entre les diverses organisations pour savoir laquelle est compétente pour quel cas. Mais la Police Nationale et la Gendarmerie Nationale feront aussi jalousement attention à ce que les uns ou les autres obtiennent de traiter les cas les plus spectaculaires, ce qui peut apparaître étonnant aux agents allemands³⁰.

En raison de la situation allemande d'une seule organisation de police traitant de police judiciaire, le choix du partenaire se pose en termes plus simples pour les services français :

Les interlocuteurs de la Gendarmerie Nationale à la frontière franco-allemande sont déterminés par la proximité des divers services, mais aussi par la nature de la demande et par le lieu de commission des faits. En général, c'est cependant la plupart du temps la Kripo³¹ qui est considérée comme l'interlocuteur principal de la Gendarmerie³².

Deux types de coopération sont ici à envisager.

Le premier type est généré par les cas à traiter. La partie qui prend la première connaissance de l'affaire et est chargée, directement ou via le parquet, de prendre contact avec le service outre-Rhin, choisit le partenaire de coopération adéquat pour traiter cette affaire. Son choix s'appuie sur la zone géographique, la nature du fait et les caractéristiques des services. La partie qui requiert la coopération n'est pas entièrement libre de décider du type de service avec lequel elle va coopérer. Le jeu reste possible, mais uniquement à la marge de critères qui attribuent certains types d'affaires ou certaines zones à un service défini. Ainsi, le SRPJ de Strasbourg demeure nettement l'interlocuteur pour les affaires dans les zones urbaines ou susceptibles de couvrir le territoire régional.

C'est donc à la marge que se dessine les zones grises où peut régner une certaine incertitude sur le choix du partenaire adéquat et sur sa désignation par le parquet. Ces zones sont néanmoins d'autant plus nombreuses que les terrains d'action où gendarmerie et police exercent leur compétence en parallèle sont assez fréquents. Si du côté allemand on n'est en présence que d'une force de police compétente en police judiciaire et en sécurité publi-

²⁹ Entretien à Offenbourg, le 3 novembre 1999 avec un agent allemand du Centre de Coopération policière et douanière d'Offenbourg.

³⁰ Entretien le 26 octobre 1999 avec un Procureur de la République allemand à Offenbourg.

³¹ Abréviation courante pour « Kriminalpolizei », police judiciaire allemande.

³² Entretien à Strasbourg le 20 mai 1999 avec un officier de gendarmerie d'Alsace.

que pour chaque Land, en revanche du côté français police et gendarmerie sont souvent toutes deux présentes dans les centres urbains frontaliers (Strasbourg, Colmar). Les conditions d'émergence de zones d'incertitude sur le partenaire français adéquat dans le cas d'une affaire précise existent en de nombreux endroits, et la mise en place du CCPD d'Offenbourg³³ donne la responsabilité du choix aux agents allemands.

Le second type de coopération se met en place entre les services indépendamment de tout fait criminel précis. Il réalise des échanges matériels ou immatériels d'une rive du Rhin à l'autre. Cette coopération n'est pas assujettie aux spécificités d'un cas particulier. Par ailleurs, elle relève davantage de l'initiative des seules organisations policières. Les services de police jouissent dans cette forme des relations transfrontalières de marges de décision plus grandes que dans la première forme. Même si là encore, certaines conditions influencent le choix des partenaires dans la création de réseaux de coopération, les combinaisons restent cependant théoriquement plus nombreuses. Les critères du choix de ces partenariats résident dans la nature de la coopération à encourager. Ces critères tiennent aussi aux capacités d'offre et à la nature des demandes en matière de coopération des différents partenaires potentiels. La mise sur pied de relations de coopération du deuxième type fait appel à des ressources et des stratégies développées dans chaque organisation.

Les premières initiatives dans le champ de la coopération entre les polices des Länder et la Gendarmerie à la frontière ont été prises en 1995, et cela à l'échelle des commissariats allemands et des brigades françaises. Il s'agissait essentiellement d'organiser l'accueil mutuel sur de courtes périodes de policiers allemands et de gendarmes français. Et cela avec la condition que l'on parle aux policiers allemands et aux gendarmes qui sont accueillis pour une courte durée dans leur langue maternelle. D'autres rencontres entre policiers et gendarmes frontaliers ont bien sûr eu lieu avant 1995 (Par exemple, une course sur 20 km organisée par l'API - Association de Police Internationale -). Les relations entre les agents de chaque côté de la frontière sont bien sûr orientées vers un meilleur fonctionnement des missions et du métier. Mais la coopération entre policiers allemands et gendarmes est très déterminée par les affinités individuelles et la qualité des relations humaines³⁴.

Police et gendarmerie françaises assurent en matière de sécurité publique des missions à peu près semblables, dont seuls les terrains d'action changent. Cela amène à assurer aux domaines d'excellence et de spécialisation de chacune des organisations une mise en valeur particulière auprès des services allemands, et à mener une concurrence dans les domaines de l'une

³³ Centre de Coopération Policière et Douanière.

³⁴ Entretien à Strasbourg le 20 mai 1999 avec un gendarme de Wissembourg.

et de l'autre des organisations. Du côté allemand, les perspectives de partenariat avec les services français sont nécessairement construites quelque peu différemment. Puisque la police des Länder est la seule partenaire des services de police judiciaire et de sécurité publique pour la partie française, elle est donc aussi le seul récepteur et le seul offrant de services de coopération pour les deux organisations françaises.

La position n'en est pas plus « confortable ». La police des Länder a alternativement besoin de l'une ou à l'autre des organisations. Il revient donc à la police des Länder à la frontière de prendre en compte des partenaires au fonctionnement et aux structures différents. Le travail de mise en réseaux des services est donc double pour la police des Länder, avec le risque de montrer ou de sembler montrer davantage d'intérêt pour l'un ou l'autre des services. Ce risque peut être couru dans un cadre de coopération classique « à distance », dans lequel un service peut coopérer avec l'un de ses partenaires sans que ses autres partenaires ne l'apprennent. L'usage d'un réseau peut s'effectuer sans interaction avec les autres, au moins de manière immédiate. Ce risque croît en revanche dans un cadre de coopération de type CCPD³⁵ où les représentants des autres partenaires peuvent facilement savoir si un concurrent leur a été préféré.

2. Organisation des niveaux de fonctionnement

Ces éléments influent sur la constitution des relations de coopération entre les forces de sécurité. S'y ajoutent des éléments qui touchent aux structures organisationnelles et hiérarchiques des services. Le premier est le rattachement fort des postes locaux allemands à une direction locale³⁶, tandis que les postes locaux français se rattachent à une direction départementale ou régionale, elle-même rattachée à une direction centrale.

Cela amène des circuits de décision extrêmement différents dans les Länder et du côté français. Même si les missions restent globalement les mêmes, les agents travaillent et se perçoivent dans des cadres contextuels dissemblables. Les agents allemands dans les postes locaux sont les éléments actifs d'un service s'organisant sur une chaîne hiérarchique assez courte. Cette unité fonctionnelle et professionnelle est cohérente en soi et ses limites territoriales la rendent bien concevable à ses agents. Les missions et les logiques d'action policières sont rapportées à un contexte ré-

³⁵ Cf. 3^{ème}, B.

³⁶ Pour une présentation synoptique de l'organisation de la police dans le Bade-Wurtemberg, REICHERT, B. et al., 1997, p. 37 sqq.

gional. Les services territoriaux français travaillent eux aussi dans le cadre de compétences géographiquement délimitées, mais dans des contextes d'autorité beaucoup plus découplés. Cette configuration rend laborieuse pour le niveau central la visibilité de l'action territoriale, et délicat pour les agents locaux le positionnement et la perception de la cohérence de leur action dans cet ensemble. Cette variation dans la perception de l'action et de la position dans l'ensemble organisationnel est renforcée par plusieurs caractéristiques des services de police allemands et français.

Cette différenciation entre services français et police des Länder est moins pertinente pour la gendarmerie, qui dispose d'une seule structure de coopération centrale, la Division des Relations Internationales³⁷ (DRI). Cette structuration relativement simple des relations entre agents chargés de la coopération opérationnelle (à l'étranger ou sur le territoire français) et organes chargés de l'articulation entre le niveau opérationnel et les niveaux institutionnels national et européen, n'est bien entendu pas sans inconvénients.

La gendarmerie est en fait très active à la frontière, dans la coopération et dans les relations avec les différentes polices des Länder. Mais il manque à la gendarmerie un lobbying fort, parce que sa structure est exactement le contraire de celle de la police nationale. La police nationale est un géant aux pieds d'argile, c'est-à-dire sans base solide. Au contraire, la gendarmerie dispose d'une base très fortement structurée, mais sans être bien représentée dans les organisations internationales ou même dans les organisations nationales³⁸.

3. Bases légales de l'action de police

Les bases légales sur lesquelles les agents étayent leurs actions de police connaissent des différences entre l'Allemagne et la France. Les agents français travaillent à partir de la réglementation du Code pénal et du Code de Procédure Pénale. Les Länder allemands basent l'activité de police sur le Code de Procédure Pénale³⁹ allemand et disposent, par l'article 70 de la Loi fondamentale de la compétence législative en matière d'organisation de la police. A partir d'une loi-cadre pour l'ensemble des Länder, une loi uni-

³⁷ Office chargé du suivi, de la représentation et de la défense des intérêts de la gendarmerie au niveau européen et international. Créé en 1985, le Bureau de la Coopération et des Relations Extérieures de la Gendarmerie se transforme en 1994 en DRI.

³⁸ Entretien avec un gendarme de la Direction des Relations Internationales à Paris, le 28 mai 1999.

³⁹ Cf. ROXIN, C., 1997.

fiée relative à la police fut mise sur pied en 1976⁴⁰. La loi relative à la police du Bade-Wurtemberg s'organise en quatre parties, réglant le droit policier matériel – les devoirs et pouvoirs de la police, le traitement policier des données, ainsi que la qualité en laquelle des personnes peuvent devenir l'objet du droit de la police – l'organisation de la police et ses compétences et les habilitations à conduire l'application singulière des mesures ordonnées. Chaque police de Land possède une réglementation particulière de son activité. L'ensemble de ces facteurs⁴¹ renforcent l'ancrage des agents dans les structures policières allemandes, en formant une identité juridique et organisationnelle liée au territoire du Land.

A contrario, ces éléments structurants semblent faire défaut du côté des services français. Les éléments légaux et structurels qui modèlent les services français possèdent autant cette capacité à créer une identité entre un agent, un service, un type d'action, un territoire et un droit. Mais ces repères se reportent sur d'autres éléments identitaires, et contribuent ainsi à la cristallisation de logiques d'actions différentes.

Les policiers et gendarmes français relèvent d'une légalité et d'une légitimité générées par l'Etat central, qui contrebalance le caractère diffus des relations entre le local et le central, et entre le local et le reste du territoire national, en redirigeant la construction de l'identité de l'agent autour de ses rapports à la base légale de ses actions. Cet ancrage dans un ensemble juridique et structurel national est l'élément essentiel de l'identité de l'agent individuel au niveau local, quand pour l'agent allemand c'est l'inscription régionale de son travail. A une loyauté de l'agent français envers les cadres légaux de son action, on pourrait ainsi opposer, en forçant le trait, une loyauté de l'agent allemand vis-à-vis de son institution.

⁴⁰ Cf. BELZ, R. et al., 1996, p. 19. Il existait déjà avant 1976 une loi de la police dans les Länder. Le Bade-Wurtemberg par exemple en possède une depuis 1955, laquelle se basait en grande partie sur la *Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz* – loi pour l'administration de la Prusse relative à la police – de 1931. Cela montre que la police en Allemagne possède depuis déjà longtemps des règles d'activité qui lui sont propres. Peuvent aussi servir d'appui à l'activité de police l'ensemble des lois de Land qui régulent le reste de l'activité administrative.

⁴¹ Dans le cas de la police aux frontières et de la police du Rhin, les rapports se construisent un peu différemment, justement parce que certains éléments constitutifs des différences entre les polices allemande et française s'estompent ou disparaissent complètement, comme on le voit plus loin.

4. Impacts sur la coopération de ces différences d'instruments et de contextes de travail

Ces éléments de différenciation sont en soi neutres dans la mesure où ils ne deviennent consistants que dans le cadre d'une interaction. L'agent allemand ou français à l'intérieur du territoire fédéral ou national intègre ces caractéristiques mais dispose rarement de l'occasion d'en éprouver la teneur par une confrontation avec les représentants d'un autre modèle de police. En revanche, dans les zones où ces deux modèles se côtoient, ces différences influencent leurs formes de coopération. L'interface résulte des interactions entre les éléments dont se compose le cadre organisationnel frontalier. Dans cette interface des relations de coopération, les agents se confrontent et s'adaptent mutuellement aux caractéristiques des services.

Comme Mondorf-les-bains n'est pas signé, les procureurs de Strasbourg ne veulent pas avoir à faire avec le Gemeinsames Zentrum⁴², ils refusent des infos issues de celui-ci, car il n'est pas encore officiel. C'est une rigidité néfaste depuis les Accords de Metz, qui colle aux règles de trop près. Il devait être signé en octobre 98 mais l'agenda gouvernemental est trop plein d'autres choses⁴³.

Les aspects formels des actes demeurent toujours très importants en France, et la condition d'exploitation des pièces en justice est encore très étroitement respectée. Les RiVASI⁴⁴ expliquent clairement la manière dont une administration allemande doit se comporter, mais les procédures sont très différentes et posent un problème d'incompatibilité⁴⁵.

La coopération transfrontalière se cristallise donc autour de la mise au point de mécanismes d'entraide, et forme en outre un terrain nouveau pour la formation de réseaux. Les facteurs organisationnels et fonctionnels qui influencent les interactions entre les services français et allemands travaillent plus à une configuration de services aux caractéristiques antithétiques qu'à une constellation d'homologues organisationnels. Cela ne signifie pas que les dissimilitudes entre les services allemands et français grèvent ou améliorent la qualité de la coopération.

La position des services de la police aux frontières et du service fédéral de protection des frontières est différente de celle des deux types de servi-

⁴² Centre de coopération policière et douanière, nouvelle structure installée à Offenbourg. Sur cet organe, cf. troisième partie, B.

⁴³ Entretien le 2 novembre 1999 au CCPD d'Offenbourg avec un policier du Baden-Wurtemberg.

⁴⁴ Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten, « Guide pour les relations avec l'étranger en matière pénale », édité par le Ministère fédéral de la Justice.

⁴⁵ Entretien le 26 octobre 1999 avec un procureur de la République allemand à Offenbourg.

ces examinés précédemment. La distribution de l'organisation en Allemagne et en France se fait à partir d'une administration centrale/fédérale. La PAF reste une direction spécialisée au sein de l'entité plus vaste de la police nationale, et le BGS est une entité en soi du Ministère fédéral de l'Intérieur, mais les sources de légalité, de pouvoir et de légitimité sont comparables.

Le paramètre fonctionnel renforce l'analogie entre ces deux organisations. Leur spécialisation sur certaines missions et sur les zones frontalières ou de transit international leur permet de se distinguer dans le champ de la sécurité par rapport aux autres services et d'identifier réciproquement le partenaire de coopération. Ces deux éléments assurent une certaine cohésion au processus d'identification institutionnelle et professionnelle du partenaire de coopération.

A L., je traversais la route pour aller voir mes collègues du BGS, c'était plus convivial, il y avait une fête par semaine. On appartient au même corps, on est pareil, entre la PAF et le BGS, on est homologué, donc c'est plus normal. Et c'est seulement ponctuellement que l'on coopère avec la Landespolizei⁴⁶.

Néanmoins, la PAF constitue un des grands services de la police nationale, et à ce titre, ses personnels peuvent être mutés d'un service à l'autre, c'est-à-dire qu'ils peuvent être amenés à exercer des missions de police des frontières puis de police judiciaire, de sécurité publique, ou de renseignement au cours de leur carrière. Ils ne sont pas affectés de manière exclusive et définitive à la PAF ou à un autre de ces services⁴⁷. En revanche, le BGS formant une institution en soi, les agents s'engagent à réaliser leur carrière de fonctionnaires au sein du BGS exclusivement. Les fonctionnaires de la PAF ont pu exercer d'autres métiers au sein de la Police Nationale, ou savent avoir la possibilité d'un changement de métier au sein de celle-ci, et disposent d'une double appartenance, la première institutionnelle et durable – celle de la police nationale – la seconde professionnelle, contingente, et pouvant être susceptible de changements⁴⁸ – celle de leur appartenance à la

⁴⁶ Entretien le 10 mai 2000 avec un agent de la PAF au CCPD d'Offenbourg.

⁴⁷ Il est néanmoins possible que les carrières au sein de la PAF soient plus longues que dans les autres services. On manque de données sur ce point.

⁴⁸ Dans cette perspective, il est extrêmement intéressant d'analyser le rapport de l'agent à son métier, et de voir si la relation de l'agent au métier de la PAF est plus forte que pour les autres services des la police nationale. Un critère de ce phénomène pourrait être par exemple le sens des mouvements de personnel au sein de la PAF – importance des sorties, importance des entrées, et nombre de dossiers de demandes de mutations de sorties et d'entrées comparés aux autres services. On pourrait ainsi mesurer si la possibilité d'un changement de métier des agents PAF au sein de la police nationale

PAF. Enfin, les agents ne confondent jamais l'une et l'autre de leurs appartenances, et ne se réclament jamais individuellement de la police nationale, mais plus volontiers de leur corps professionnel – SP, PJ, PAF. Cela vaut pour l'ensemble des services enquêtés pour ce travail, au cours duquel on a pu noter une tendance à mettre en relief les manques de l'administration policière ou du fonctionnement des services de la police nationale en général, mais jamais ceux du propre service d'appartenance. Le profil des expériences professionnelles des agents de la PAF peut aussi différer d'une part de celui des agents du BGS, d'autre part entre les agents de la PAF eux-mêmes. Il est ainsi possible que malgré la ressemblance structurelle et fonctionnelle entre les deux services, ces éléments jouent un rôle sur le terrain d'interaction.

Le dessin de ces partenariats fonctionnels n'implique ni leur exhaustivité ni leur exclusivité de relations de coopération entre les autres services. Il s'agit ici de mettre face-à-face les interlocuteurs naturels des services et de mettre à jour les traits pertinents pour une analyse de leur coopération. Par ailleurs, aucun binôme ou trinôme ne dispose des conditions pour la construction de partenariats exclusifs avec un organisme similaire. Certaines similitudes entre les services travaillent à leur rapprochement. Mais des traits spécifiques à chaque système national influent sur la clarté des dispositions institutionnelles et fonctionnelles et réduisent le potentiel d'identification mutuelle parmi les services.

Enfin, le système allemand de répartition des tâches de sécurité relève du principe mixte issu du fédéralisme. Les services allemands et français ont des missions similaires mais des distributions institutionnelles différentes qui ont un effet double sur les relations de coopération.

D'un côté, ces variations dans les systèmes de sécurité rendent impossible une coopération sur la base d'une correspondance parfaite entre les services. D'un autre côté, ces différences ouvrent des jeux pour les services de sécurité de chaque Etat. Ils peuvent construire dans leur action de coopération des alternatives dont ils n'auraient pas disposées s'ils avaient été confrontés à un modèle de sécurité identique au leur. Si le BGS n'a pour interlocuteur institutionnel et fonctionnel français que la PAF, celle-ci à son tour, a le BGS pour interlocuteur, mais aussi la police des Länder. La police judiciaire française⁴⁹ ne dispose que de la police des Länder pour coo-

joue un rôle important dans la variation des identités professionnelles et dans les rapports des agents PAF à leurs homologues frontaliers du BGS.

⁴⁹ Formée de la gendarmerie départementale et de la police nationale.

pérer mais fournit à la police allemande deux entités institutionnelles différentes, ouvrant le jeu des partenariats possibles.

III. Douane : organisations, droit douanier, agents

1. Des administrations semblables

A bien des égards, les douanes allemande et française fournissent un schéma plus simple de la coopération transfrontalière. Ces services spécialisés dans le travail de sécurité frontalier et chargés de missions similaires sont bâtis autour d'une structure centralisée. L'armature des conditions de travail des services se laisse appréhender au niveau opérationnel de l'action frontalière.

Notre partenaire est essentiellement la Douane allemande, et hormis les rapports de coopération transfrontalière, cela se fait aussi par des rencontres sportives⁵⁰. Les Douanes françaises sont une administration très régalienne et organisée de manière très centralisée. Mais il se trouve que cette différence de structure entre le centralisme et le fédéralisme ne joue pas un très grand rôle dans les relations entre les agents et les administrations des douanes français et allemands. Parce que l'administration allemande des douanes est la seule administration fédérale, et donc pour cela la seule qui ait quelque similitude avec les services français. En Allemagne, la douane est même une affaire du Bund parce qu'il est nécessaire que les taxes et les réglementations douanières soient les mêmes tout le long de la frontière allemande⁵¹.

L'agent à la frontière qui entre en contact avec le douanier de l'autre côté du Rhin entretient des relations professionnelles avec un homologue. Les conditions à la fois structurelles et spatiales à des relations professionnelles étroites sont donc ici réunies.

La dimension spatiale possède ici une importance déterminante dans l'émergence des relations et cela vaut pour la douane comme pour les autres services. La douane présente à cet égard un exemple intéressant des répercussions de la proximité géographique des partenaires sur la création des réseaux et des structures de la coopération. Non que la coopération ne puisse émerger quand les partenaires ne sont pas dans une relation de proximité directe, mais les postes douaniers français et allemands, souvent placés dans le même bâtiment, donnent une accessibilité directe des agents entre eux. Comme pour la police fluviale, un terrain de travail commun crée la condition d'émergence d'un réseau de coopération.

⁵⁰ Entretien le 1er décembre 1999 avec un agent de la douane française à Strasbourg.

⁵¹ Entretien le 28 mai 1999 avec un agent de la douane française à Paris.

Les services douaniers possèdent néanmoins des particularités nationales qui touchent aux compétences des agents et à la politique de répartition territoriale du personnel.

2. Des compétences inégales

Du côté français, les agents des douanes ont des compétences étendues en matière fiscale, commerciale et depuis l'entrée en vigueur de la convention d'application des accords de Schengen⁵², ils disposent de compétences dans le contrôle de l'immigration. Mais dans ce domaine comme dans certains aspects de leurs missions dans le domaine fiscal et commercial, leur action nécessitait encore⁵³ récemment la présence ou l'intervention dans un bref délai d'un officier de police judiciaire de la gendarmerie ou de la police ainsi que l'information du procureur de la République. En majorité, les agents des douanes ne disposent pas encore en propre de la capacité de traiter les affaires judiciaires dont ils ont à connaître.

Les agents de la douane allemande ont des compétences de police judiciaire qui les assimilent à des officiers de police judiciaire et leur permet de traiter les dossiers judiciaires. L'aspect judiciaire du travail douanier allemand occupe une place importante, tant dans le dispositif organisationnel – existence du Bureau judiciaire fédéral des douanes – que dans les stratégies de travail du personnel – les agents allemands donnent la priorité au travail d'enquête sur dossier, quand le travail de saisie sur le terrain est privilégié par les douaniers français. Indépendamment des conséquences pratiques que cette différence dans les compétences des agents peut avoir entre les services nationaux – nécessité, du côté français, d'avoir recours aux services de police et de gendarmerie –, il semble que ce point amène une différence de position des agents.

Les douaniers français ne disposent pas de compétences de police judiciaire⁵⁴ et les douaniers allemands, pour cette raison, font appel aux servi-

⁵² Article 67 quater du *Code des douanes* français, inséré par la Loi n° 94-6 du 4 janvier 1994 article 32 I, *JORF* du 5 janvier 1994, p. 245.

⁵³ Dans le cadre de l'attribution en 2000 de la compétence de douane judiciaire sous certaines conditions, cette nécessité devrait pouvoir disparaître au moins partiellement.

⁵⁴ La nouvelle réglementation vient nuancer cette position. Selon un décret du 2 novembre 2000, certains agents des douanes françaises se voient attribuer, sous certaines conditions, des pouvoirs de police judiciaire leur permettant ainsi de participer à présent à certaines missions de police judiciaire. *JORF* n° 256 du 4 novembre 2000, p. 17508. Le décret ainsi que les premières mesures nominatives sont encore d'une publication relativement récente – *JORF* n° 180 du 5 août 2001, p. 12761. Il ne semble pas pertinent

ces de la police⁵⁵ et de la gendarmerie nationales, disposant donc de plusieurs partenaires de coopération potentiels. La douane française n'a quant à elle recours qu'au seul interlocuteur douanier allemand.

Avant 1999, la coopération s'effectuait entre la PJ et le Zoll⁵⁶. Elle a maintenant été reprise par la Douane. Pour le Zoll, c'est mieux, car elle n'a plus maintenant qu'un interlocuteur, et les opérations se font plus rapidement, c'est un plus pour le travail des douaniers⁵⁷.

En ce qui concerne les APJ et OPJ, en matière de poursuite pénale, on peut travailler de manière indépendante, ce que les Français ne peuvent faire. Mais maintenant oui, et on y avait un grand intérêt car il y a une égalité et on peut travailler avec les douaniers français. Ça reste en suspens depuis vingt ans, et c'est bien si ça arrive à réalisation⁵⁸.

Cette mesure de création de la compétence d'officier de douane judiciaire étant encore dans sa phase de démarrage au moment de la recherche, les méthodes de coopération n'ont pas eu le temps d'être modifiées. S'opère donc une mise à distance du modèle de partenariat très équilibré qui se dessinait jusque-là entre les deux organisations. En face, la douane française, en raison d'un gain de compétences en matière de contrôle des étrangers et de la nécessité de faire appel aux services d'officiers de police judiciaire dans certaines missions, connaît une situation de coopération et de concurrence sur le territoire national – en particulier dans le domaine des stupéfiants et de l'immigration illégale – mais a un seul interlocuteur allemand. Les deux parties connaissent donc une position de coopération transfrontalière ouverte sur plusieurs organisations⁵⁹, qui s'avèrent être les mêmes. Mais la douane française est plutôt en position de concurrence potentielle par rapport à ses partenaires non douaniers.

*Il y a quatre secteurs où la Douane est maintenant compétente à l'international :
La grande délinquance financière et le blanchiment d'argent⁶⁰
Le trafic d'armes⁶¹*

de considérer que l'introduction de cette mesure a déjà pu avoir des effets sensibles sur les relations entre services douaniers français et allemands.

⁵⁵ PAULARD-LANAPATS, C., (1999, p. 46) note l'opposition de la douane française à la création de la PAF.

⁵⁶ Respectivement, la Police Judiciaire française et la douane allemande.

⁵⁷ Entretien avec un douanier français au CCPD le 4 novembre 1999.

⁵⁸ Entretien avec un douanier allemand au CCPD le 13 avril 2000.

⁵⁹ Sur l'émergence de multiples partenaires de coopération des douaniers, cf. PAULARD-LANAPATS, C., 1999, p. 36 sqq.

⁶⁰ Articles 464 et 465 du Code des Douanes français insérés par le décret n° 93-995 du 4 août 1993 et l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 article 9. Cette dernière est entrée en vigueur le 1er janvier 2002.

*Le trafic de stupéfiants*⁶²

*Le trafic de biens culturels*⁶³

Mais ce sont aussi des matières pour lesquelles la Police Nationale possède des offices centraux spécialisés. La question se pose de l'organisation compétente en la matière. La police exerce une certaine pression pour en recevoir la charge, ce qui se passe la plupart du temps, mais le procureur ou le juge peut décider de la création d'équipes mixtes. Mais là aussi, il faudra une décision du proc ou du juge pour nommer la personne qui sera à la tête de l'équipe. Mais lors d'une poursuite, celle-ci peut être pénale, mais fiscale en même temps, pour laquelle la douane a un droit de transaction. Mais à Strasbourg par exemple, il y a à la PJ⁶⁴ une cellule pour les stupéfiants⁶⁵.

Les douaniers allemands en revanche connaissent une situation de coopération plutôt non concurrentielle avec l'ensemble de leurs interlocuteurs frontaliers. Ce déséquilibre des pouvoirs et des compétences des agents s'accompagne d'une dissemblance dans la politique de répartition du personnel.

3. Deux politiques différentes de répartition des effectifs

Dans le cadre de la création et de l'entrée en vigueur du Marché Commun, les organisations douanières ont entrepris une importante transformation de leurs structures et de l'emploi de leurs personnels. Bien avant la mise en œuvre de la Convention de Schengen, les services douaniers ont préparé leur retrait des postes frontaliers entre les pays du Marché Unique, et opéré un déplacement des personnels vers des points de contrôle stratégiques. Or, les douanes allemandes ont enlevé une très grande partie du personnel aux frontières des pays du Marché Commun et l'ont redistribué de manière prioritaire le long des frontières des pays d'Europe Centrale et Orientale. La frontière franco-allemande a vu son personnel douanier allemand disparaître de la ligne frontalière⁶⁶.

⁶¹ Article 2 ter du Code des Douanes français inséré par la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 article 1.

⁶² Article 215 ter du Code des Douanes français inséré par les lois n° 94-679 du 8 août 1994 article 60 VI et n° 2000-643 du 10 juillet 2000 article 5.

⁶³ Article 415 du Code des Douanes français complété par la loi n° 96-392 du 13 mai 1996 article 4.

⁶⁴ Au SRPJ.

⁶⁵ Entretien avec un douanier français à Strasbourg le 1er décembre 1999.

⁶⁶ PAULARD-LANAPATS, C., (1999, p.28) évoque une diminution des relations bilatérales transfrontalières entre les postes douaniers des pays européens depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Dans le cas franco-allemand, cette diminution s'apparente à une disparition.

La comparaison entre la situation des douanes allemandes et celle des douanes françaises est contradictoire: parmi les 36000 fonctionnaires qui travaillent dans la douane allemande, seuls 500 sont affectés aux contrôles mobiles. Alors qu'en France, 9000 des 20000 fonctionnaires de la douane sont affectés pour les contrôles mobiles. En France, les appareils de sécurité fixes les plus importants sont installés dans les aéroports⁶⁷.

En Allemagne, la réforme des structure s'est déroulée selon une « poussée vers l'Est » beaucoup plus violente. En France, ce mouvement des douanes des frontières vers l'intérieur du territoire ne s'est pas opéré d'un seul coup. Déjà dans les années 1969 – 1970, on a créé les Centres Régionaux de Dédouanement (Grenoble). C'est en 1992 que le nouveau déploiement a débuté massivement et plus largement. Cela a été fait en prévision de 1993, bien que l'on n'ait pas encore su ce que le gouvernement envisageait sur le devenir de la douane, c'est-à-dire sur la répartition des compétences en matière fiscale et l'organisation des contrôles frontaliers. Par exemple, le gouvernement Kohl avait eu l'intention de faire complètement disparaître les douanes. Mais maintenant, on a pris de plus en plus en compte la frontière polonaise et les contrôles sont maintenant entrepris de manière croissante⁶⁸.

La vaste réorganisation de la douane française a réduit de manière importante les effectifs de terrain en poste frontalier, pour les redistribuer sur l'ensemble du territoire et sur des points stratégiques de passage. Néanmoins, cette transformation n'a pas été réalisée dans la même mesure que dans l'organisation allemande. Celle-ci a considéré que la réunification allemande, en repoussant la frontière plus à l'Est, faisait des frontières orientales la nouvelle ligne stratégique de protection du territoire européen. Cette condition géopolitique n'est pas présente en France. Par ailleurs, il est demeuré en poste frontalier nettement plus de douaniers français que de douaniers allemands.

Il y a à peu près cent agents des douanes françaises à la frontière allemande, et environ quinze agents allemands à la frontière française. Les rapports sont ici totalement inversés, et donc les renseignements inversés. C'est fondamental. On a tendance à... chaque administration a ses impératifs⁶⁹.

En l'espace de quelques années, ce mouvement de raréfaction du personnel, en amenant un besoin théorique renforcé de concertation et de coopération de part et d'autre, a amené aussi une disparition des interlocuteurs. En particulier la partie française a ressenti la dislocation des structures frontalières allemandes. Cette transformation, d'un mouvement plus prononcé du côté allemand, a aussi contribué à déstabiliser l'équilibre entre les institutions, en modifiant différemment les besoins de coopération de chaque côté

⁶⁷ Entretien avec un douanier français à Paris le 28 mai 1999.

⁶⁸ Entretien avec un douanier français à Paris le 28 mai 1999.

⁶⁹ Entretien avec un douanier français au CCPD le 18 avril 2000.

du Rhin. Cette réduction des effectifs a pu entraîner deux types de conséquences pour la coopération transfrontalière.

Elle a pu porter atteinte aux capacités de travail en coordination, dans la mesure où la capacité d'action des douaniers allemands au niveau local devient plus faible que celle des Français⁷⁰. Elle a pu par ailleurs avoir un effet inverse de renforcement des actions de coopération locales justement en raison de ce défaut de personnel, lequel serait ainsi compensé par un appui mutuel entre les bureaux.

Il semble que la seconde tendance cède le pas à la première dans l'évolution des relations de travail transfrontalières. Au niveau local, les agents individuels sont plus sensibles aux dimensions pratiques de l'activité de douane. La perte d'interlocuteurs frontaliers n'a pas été suivie par un renforcement des relations douanières transfrontalières de proximité, mais plutôt par un effet de désorientation chez les agents locaux, auquel ils ont réagi par une adaptation des modes de travail plus que par une réaction concertée de réorganisation des relations transfrontalières.

Les autres services de sécurité⁷¹ réfléchissent à leur action davantage en termes de cas, tandis que les services douaniers sont amenés à les élaborer en fonction de flux. Le rôle des réseaux de coopération internationale des services est d'une autre nature, et d'un intérêt stratégique moins appuyé que pour les douanes, dont le travail d'amont ne se situe pas tant sur le territoire propre qu'à partir des renseignements puisés auprès d'autres services nationaux douaniers. L'aspect transfrontalier de la coopération aurait donc tendance à disparaître au profit d'une prise en compte à la fois centralisée et transnationale des problèmes douaniers⁷². La position des agents des douanes dans la zone frontalière contribuerait davantage, sinon à un retrait des agents hors des réseaux de la coopération strictement transfrontalière, du moins à une absence de motivations particulières pour la constitution et l'entretien de tels réseaux locaux.

La position des services de la douane allemande et française à la frontière, dans le champ de la sécurité de manière générale et dans celui de la coopération de manière particulière, se révèle donc un peu différente de ce

⁷⁰ Cela pose en effet la question de la pérennité des cellules de coopération douanière transfrontalières mises en place à partir de 1958, les Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés (BCNJ).

⁷¹ A l'exception peut-être de la police aux frontières et du BGS, encore que les stratégies et les modes d'action comme la manière d'appréhender leur métier demeurent très liés aux cadres d'action sur le territoire national.

⁷² Cf. PAULARD-LANAPATS, C., 1999, p. 28 sqq.

que l'on pouvait supposer au départ. Ce n'est pas tant la similarité des structures institutionnelles qui compte, que celle des logiques d'action, plus transnationales que nationales. Les douanes sont à la frontière, mais la considèrent moins comme une zone stratégique que comme un élément d'un processus d'action qui englobe l'ensemble du territoire. De même, les modes d'action des douaniers français et allemands sont au moins autant influencés par les conditions économiques, organisationnelles ou géopolitiques nationales que par la proximité des agents douaniers du pays voisin. Pour ces deux raisons, le modèle de coopération transfrontalière douanière ne fonctionne pas en binôme fermé.

Apparemment de manière paradoxale, les services douaniers, les plus proches des enjeux liés à la sécurité frontalière, montrent le plus grand nombre de facteurs contribuant à une prise de distance par rapport à la coopération transfrontalière locale⁷³.

Les services dont les fonctions et les missions correspondent en nature de part et d'autre du Rhin répondent rarement à un certain degré de similarité dans les structures de leurs organisations, leurs effectifs⁷⁴ ou les compétences de leurs agents. Ces éléments de dissemblance influent sur les relations de coopération.

IV. Justice : organisation et répartition territoriale

Les structures des services judiciaires du champ de la coopération transfrontalière⁷⁵ montrent un grand parallélisme de part et d'autre du Rhin.

⁷³ Symptomatique sur ce point, cf. l'attitude et la stratégie de la douane à l'égard du CCPD, 2^{ème} partie, C, II, 2.

⁷⁴ Sur ce point, la différence entre les effectifs des services allemands et français, ressentie par les acteurs comme plutôt favorable aux services allemands, ne place pas dans l'absolu les forces françaises en situation d'infériorité. MONET, J.-C. (1993, p. 122) relève que la densité de policiers pour 100000 habitants s'élève en 1993 en Allemagne à 317, et en France à 369. L'impression d'être en sous-capacité par rapport aux services allemands, souvent exprimée par les agents allemands, voire leur situation réelle de sous-capacité, provient sans doute de la déperdition de capacités provoquée par l'existence parallèle d'une force civile et d'une force militaire de police.

⁷⁵ Pour cette étude, ce sont essentiellement, du côté français, les ressorts des Cours d'Appel de Metz et de Colmar qui ont été retenus, et les Parquets et Parquets Généraux qui s'y rattachent. Du côté allemand, ce sont les ressorts des Parquets généraux de Karlsruhe et Stuttgart, de Sarrebruck et de Deux-Ponts, et les parquets qui s'y rattachent qui ont servi à l'analyse.

Le nombre des parquets étudiés ne correspond pas à l'ensemble des parquets des trois Länder allemands, mais à ceux en contact direct avec la frontière, pour l'essentiel ceux de Freiburg, d'Offenbourg, de Baden-Baden et Karlsruhe dans le Bade-Wurtemberg, celui de Sarrebruck pour la Sarre et celui de Zweibrücken pour la Rhénanie-Palatinat. Ces parquets frontaliers, amenés à connaître de délinquance frontalière, sont en position favorable pour nouer des relations de coopération. En dépit d'un rattachement institutionnel au niveau du Land du côté allemand et au niveau de l'Etat central du côté français, la similarité des structures facilite la prise de contact.

Les personnels allemands policiers, douaniers ou BGS maîtrisent rarement la langue de leurs homologues français⁷⁶ ; il est plus fréquent de trouver des personnels français qui parlent l'allemand, soit en raison d'un apprentissage de la langue au cours de leur formation, soit en raison d'origines familiales alsaciennes ou lorraines par lesquelles leur a été transmis le dialecte régional. Chez les personnels de services judiciaires, et en particulier les procureurs, la maîtrise de la langue de l'homologue étranger est assez rare. Ceci a été un frein à l'échange entre les services judiciaires, les parquets de Strasbourg et d'Offenbourg étant sur ce point une intéressante exception.

Cet élément exerce une influence sur le degré d'intensité, les formes des contacts transfrontaliers et sur les constellations de coopération. Il bloque toute possibilité de contact rapide et informel entre les parties (entretien téléphonique ou rencontre sans interprète) et engendre un style de contacts plus formel et plus indirect (correspondance ou entretien avec interprète).

On se connaît quand même un peu car il y a des rencontres au CCPD, il y a eu des rencontres dans le cadre de la mise en place de Schengen, et il y a un groupe de coordination France/ Allemagne/ Suisse. Cette dernière rencontre est en fait une grande messe, plus formelle, qui se réunit deux fois par an, à la Préfecture de Colmar. Mais il y a des contacts informels pour que l'on se connaisse mieux. Il s'agit alors de parler d'un problème. Pour la langue, la plupart ne parlent pas allemand, alors on a recours à des interprètes. On se téléphone assez peu à cause de cela. Pour les conférences, soit ce sont des interprètes⁷⁷, soit ce sont des policiers ou des magistrats. Cela nuit aux échanges, on peut parler anglais, mais ce n'est pas non plus la meilleure solution. Les magistrats et policiers suisses parlent un peu français, il y a des progrès du côté des Allemands. Du côté français, cela va, mais de moins en moins parlent Alsacien. Il faudrait une formation. Il existe quelques cours, mais surtout pour l'anglais. Moi-même, je pars à Londres au mois de mai. Et c'est marginal⁷⁸.

⁷⁶ Déjà remarqué par INGLETON, R. D., 1994, p. 82.

⁷⁷ Sous-entendu « des interprètes professionnels ».

⁷⁸ Entretien avec un procureur français à Mulhouse le 26 février 2001.

Pour moi, je ne suis pas germanophone, et il y a donc des problèmes de communication téléphonique, en plus des difficultés purement juridiques. Dans ce cas, on requiert des interprètes traducteurs. [...] Avec le Luxembourg au moins, il n'y a pas de problème de langue, et le système est comparable au système français, mais la coopération est de fait plus avec l'Allemagne qu'avec le Luxembourg⁷⁹.

Ces méthodes pèsent aussi sur la perception que chacune des parties a de son interlocuteur et de ses capacités de réaction dans un échange formel ou informel. Cet aspect linguistique influence aussi la position des services judiciaires vis-à-vis de la coopération entre les services opérationnels. Ce défaut a entraîné le recours des parquets à des compétences linguistiques disponibles en dehors des services des parquets. La pratique de la coopération et la mise en réseaux des polices ont précédé les pratiques de coopération entre parquets frontaliers. Du reste, plus qu'une relation d'antériorité, c'est une relation causale qui s'établit entre les processus de coopération des services policiers et celui des services judiciaires.

Tant que cette coopération policière est demeurée à un niveau d'élaboration informel et peu contraignant, et que les cadres de l'action judiciaire restaient nationaux, les parquets n'ont pas suivi de près les échanges entre services policiers, et ne disposaient pas de l'encadrement juridique nécessaire pour des relations de coopération opérationnelle avec leurs homologues frontaliers. La convention d'application des accords de Schengen introduit l'élément normatif indispensable et lance les parquets dans un processus d'échanges d'une intensité nouvelle pour lequel ils n'avaient pas nécessairement les capacités de réponse.

Des engagements individuels de magistrats à la frontière ont fait émerger une certaine constance dans les relations entre parquets le long de la frontière, comme c'est le cas pour le parquet général de Metz qui a travaillé depuis quelques années à une coordination entre les services frontaliers.

A partir de 1993, des rencontres ont été mises en place entre la Sarre, la Rhénanie-Palatinat et le Luxembourg. Le parquet général a organisé des rencontres avec Zweibrücken, Coblenz, Sarrebruck, le Luxembourg et Metz. Le Parquet de Strasbourg s'y est parfois joint. Ensuite, Colmar a suivi à partir de 1997 en organisant des rencontres pour leur zone. En fait, nous avons été les artisans de ces rencontres⁸⁰.

Mais cet engagement personnel n'a pas été à l'origine directe du renforcement sensible des relations entre parquets, dû à l'entrée en application de la CAAS.

⁷⁹ Entretien avec un procureur français à Thionville le 15 février 2001.

⁸⁰ Entretien avec deux procureurs français à Metz le 13 mars 2001.

Avant 1995, on avait une coopération un peu solennelle faite de grand-messes. A partir de 95, les contacts ont été plus simples, plus fréquents. Schengen a permis au plan national un caractère légal de toutes ces pratiques et a donné du dynamisme à la coopération judiciaire. Cela a incité les autorités judiciaires à penser qu'il faut adopter d'autres formes de coopération. Les liens avec les parquets se sont accrus, ainsi que les réunions entre autorités judiciaires. Entre les Parquets généraux existe une rencontre annuelle sur des thèmes très pratiques, des études de cas, sur l'information sur les législations nationales, par exemple, sur le régime de nullité. La nouveauté est vraiment cette coopération entre les autorités judiciaires. Depuis 97, les réunions du Dreieckland⁸¹ se font avec les autorités judiciaires. Elles se passent une fois par an, à tour de rôle dans un des pays. Ce sont des réunions plénières⁸².

Les services de la justice suivent les services policiers dans la mise en place de relations de coopération transfrontalières, tant d'un point de vue chronologique qu'en empruntant les structures de concertation créées par les services policiers.

Depuis 97, les réunions du Dreieckland se font avec les autorités judiciaires. Elles se passent une fois par an, à tour de rôle dans un des pays. Ce sont des réunions plénières. Avant, ce n'était pas le cas. Cela ne concernait que le Sud du Haut-Rhin, et ne se passait qu'avec des policiers, à la Préfecture. Pour la participation, il y a une entente entre les autorités judiciaires, on essaie de se répartir la participation aux réunions transfrontalières. Ici, c'est le Parquet Général qui est présent, mais il peut être remplacé par Mulhouse ou Colmar, par les parquets⁸³.

Par ailleurs, par rapport aux services judiciaires, les services policiers possédaient une connaissance directe et donc souvent meilleure des partenaires policiers et judiciaires étrangers. Premiers intermédiaires dans la mise en relation des parquets frontaliers, les services opérationnels de sécurité ont aussi devenus des partenaires de concertation dans l'application des textes de Schengen. Le procureur, en vertu du code de procédure pénale français, dirige, habilite et note les officiers de police judiciaire. Il est en dehors et au-dessus des services opérationnels. Dans la pratique de la coopération transfrontalière, la position du procureur vis-à-vis des services de police ou de gendarmerie devient le produit d'un compromis réalisé entre la mission de direction et de contrôle et le besoin d'une certaine assistance, linguistique ou juridico-technique qui vient « perturber » le système organisationnel classique.

⁸¹ « Le pays du triangle ». Cette expression désigne la zone frontalière franco-germano-suisse comprise entre Mulhouse, Bâle et Freiburg.

⁸² Entretien avec un procureur français à Colmar le 19 février 2001.

⁸³ Entretien avec un procureur français à Colmar le 19 février 2001.

Bien entendu, même dans les zones hors frontière, procureurs et agents de police judiciaire connaissent des marges de jeu et de pouvoir qui atténuent le caractère définitif de cette répartition des positions⁸⁴.

Mais dans la zone frontalière, les rôles attribués à chaque partie par le Code de Procédure Pénale s'enrichissent de nouvelles dimensions par le biais de la mise en place des règles nouvelles du travail transfrontalier, et en particulier du rôle d'intermédiaire des services de police dans les relations entre les services judiciaires frontaliers – dans la mise en place d'échanges et dans le traitement de dossiers.

Cette première étape dans la construction de l'objet « coopération transfrontalière » dessine une esquisse des probables relations principales de coopération et des réseaux qui en résultent. La mise en perspective de binômes ou de trinômes organisationnels laisse supposer que ceux-ci sont appelés à connaître fréquemment des occasions de coopérer, mais ne présume en rien de la force de ces partenariats ni de leur exclusivité.

V. Eléments historiques, démographiques et socioéconomiques

1. Les dimensions historiques

Le but n'est pas ici de retracer le parcours historique de la région rhénane, que se sont inlassablement disputé les gouvernements de la France et de l'Allemagne. Néanmoins, remarquons qu'entre 1697 et 1745, Freiburg changea plusieurs fois d'appartenance entre la France et l'Autriche, jusqu'à ce que la ville revienne définitivement à l'Autriche en 1745. Depuis la fin du 19^{ème} siècle, la zone frontalière, de la Sarre à la région alsacienne, a connu des appartenances nationales nombreuses alternées entre la France et l'Allemagne, alternance qui s'est achevée avec la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Tant d'un côté que de l'autre, les rapports au voisin national, et plus encore peut-être au voisin régional, le plus proche et le plus directement concerné par ces tranches de passé commun, s'appuient encore en partie sur ces événements. Cela peut conduire à deux effets contraires, mais pas nécessairement exclusifs l'un de l'autre⁸⁵.

⁸⁴ Cf. MOUHANNA, C., 2001.

⁸⁵ Sur l'histoire des relations entre les deux parties de la zone frontalière franco-allemande du Moyen-Âge à nos jours, on peut se reporter avec profit à LEFORT, B., 1992. Il souligne en particulier (p.105) que *l'élaboration du Rhin frontière n'est pas seulement le fait de la nature, mais avant tout le fruit d'une longue création intellectuelle : la définition de « frontière » au sens de « limites d'Etat à Etat » a pris en France quatre*

Tout d'abord, la conscience du poids de ce passé dans les relations entre les deux parties frontalières pousse chaque partie à nouer rapidement et durablement des rapports de coopération, voire d'interdépendance, rendant impossible le retour à une situation conflictuelle. C'est en partie ce que l'on observe dans les motivations à l'origine de l'évolution des rapports de travail transfrontaliers dans la zone.

En même temps, un effet repoussoir s'exerce sur la qualité des relations entre administrations. Sans préjuger du travail de mémoire individuel et collectif effectué sur ces faits, on peut penser que ces conditions peuvent hypothéquer les relations entre agents, le regard des agents alsaciens ou lorrains sur leurs homologues allemands comme celui des agents allemands sur les agents français. Si l'Alsace et la Lorraine ont connu des périodes d'occupation allemande entre 1871 et 1918⁸⁶ et entre 1940 et 1945, la Sarre⁸⁷ et le Bade-Wurtemberg⁸⁸ ont eux aussi été des territoires d'occupation et d'administration françaises, dont les derniers éléments n'ont que très récemment été rapatriés. La mémoire collective et individuelle dans la zone frontalière est basée sur une série d'échanges et d'interactions continus qui lient et séparent les deux parts de la zone rhénane. Certes, l'intensification des échanges économiques et sociaux frontaliers entre les deux parties depuis 1945, le renforcement sensible des réseaux régionaux de coopération dans les domaines économiques, universitaires, technologiques, et les accords de partenariats interrégionaux ou interurbains viennent substituer ou au moins ajouter à ce substrat historique une dimension plus apaisée, mais aussi, par le nombre de ces accords, très embrouillée, de ces liens transrhénans. Mais ces événements sont encore perçus comme ré-

siècles pour être fixée, et près de cinq pour son inscription sur le terrain. Il cite en particulier (p. 165) Edouard SCHURÉ pour définir la position de la zone française de la frontière : « Pour un individu comme pour une province, il n'est pas commode d'être une pomme de discorde entre deux adversaires irréconciliables qui se la disputent. Il n'est pas commode de se demander sans cesse auquel des deux maîtres on appartient définitivement et de se battre avec les deux ennemis et avec soi-même dans un conflit sans fin. »

⁸⁶ MANDEL, K. et al., p. 3 : « Träger der Staatsgewalt ist der Kaiser, nicht etwa als zuständiges Organ des Reiches oder als Vertreter der verbündeten Regierungen, sondern kraft besonderen ihm durch Reichsgesetz verliehenen Rechtes. Das Reich hat sich der Landesstaatsgewalt über Elsass-Lothringen entäußert und sie dem Kaiser zu eigenem Rechte übertragen. [...] Er ist Landesherr von Elsass-Lothringen. »

⁸⁷ La Sarre, administrée entre 1945 et 1958 par la France, est revenue après referendum dans la fédération allemande.

⁸⁸ Badische Staatskanzlei, 1946.

cents, et il n'est que d'entendre la vivacité des débats sur l'histoire de la seconde guerre mondiale pour se convaincre de la relative sensibilité qui perdure à l'égard de ces thèmes⁸⁹. On ne peut donc négliger cette dimension historique des rapports frontaliers franco-allemands. Elle agit dans les rapports non pas entre les agents en tant que tels, mais en tant qu'individus inscrits dans un processus historique défini dans le temps et dans l'espace⁹⁰, dont le discours et la perception de l'autre se déterminent sans doute autant en fonction de repères historiques que par rapport à une situation actuellement vécue.

2. La dimension économique

La zone de la coopération frontalière implique la participation de trois départements français et de trois Länder allemands. L'échelle de mesure de l'activité économique est différente de part et d'autre et ne permet donc qu'une appréciation globale des relations qui s'établissent entre les deux côtés. Néanmoins, le Bade-Wurtemberg demeure le pôle d'activité économique le plus important des trois Länder⁹¹ et constitue aussi un pôle d'attraction pour un grand nombre de travailleurs français transfrontaliers.

La région alsacienne forme un des bassins d'activité les plus dynamiques en France, mais ne constitue pas, par sa taille et par sa capacité financière, un équivalent de son voisin allemand⁹². La région alsacienne témoigne néanmoins d'un taux de chômage en 1999 de 5,3% pour une moyenne nationale de 9,5%⁹³. Le Bade-Wurtemberg connaît à la fin de 2000 un taux de chômage de 6,7%, en recul par rapport à 1999, date à laquelle il était à 7,7%⁹⁴, et toujours plus bas que la moyenne fédérale, qui est de 9,8% pour les anciens Länder et qui atteint 20,9% dans les nouveaux Länder en 1999⁹⁵. La Moselle, le seul département de la Lorraine sur lequel porte

⁸⁹ On a pu se rendre compte, au fil du terrain empirique et des rencontres avec des agents alsaciens, que cette mémoire est encore extrêmement vive, au moins pour les générations des années 1945 à 1960 environ.

⁹⁰ Sur les dimensions culturelles des frontières françaises et leur « sensibilité », cf. ANDERSON M. et al., 2001, pp. 75-110.

⁹¹ La Sarre possède certes une industrie, mais le Land lui-même a des capacités économiques limitées, et le Rhénanie-Palatinat a une économie plutôt rurale.

⁹² Rappelons que nous traitons ici des rapports entre administrations publiques. Leur rapport à la puissance économique d'une région est donc médiat, elles-mêmes n'y concourant pas directement ni n'en tirant pas directement leurs ressources financières.

⁹³ Chiffres Insee au troisième trimestre 2000.

⁹⁴ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2000, p. 88.

⁹⁵ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000, p. 64.

l'étude, est, encore aujourd'hui, toujours en proie aux convulsions sociales qui succèdent à la fermeture des industries sidérurgiques de la Lorraine. Les rapports comparatifs montrent la puissance économique supérieure du Bade-Wurtemberg.

La puissance économique et les capacités financières d'un Land se retrouvent dans les capacités financières du gouvernement régional à l'égard de son administration, dont la Landespolizei. Du côté français en revanche, les moyens budgétaires sont attribués par le pouvoir central et sont répartis sur le territoire national. Ainsi, l'attribution du budget de la police en Alsace ne s'effectue pas au pro rata de l'aisance économique relative de la région. Or, les personnels des services de sécurité frontaliers ont sous les yeux un système de sécurité étranger, dont ils observent le fonctionnement interne. Ils peuvent ainsi avoir un regard critique tant vis-à-vis du service homologue étranger que du service national auquel ils appartiennent. Or, en matière d'équipement, la différence est nettement tranchée entre services allemands et français frontaliers. Ceci est un élément important d'influence sur les rapports entre services, mais aussi sur les rapports des services locaux avec leur hiérarchie centrale.

Les interactions économiques denses de la zone frontalière franco-allemande en font une région économique qui possède ses réseaux. La construction de cette zone économique, très nette depuis le début des années 1990, correspond exactement au phénomène que décrit Badie sous le terme de « communautés de responsabilité⁹⁶ ». Il considère ainsi que les dynamiques locales ne sont [...] pas seulement un mode de rééquilibrage de la mondialisation. Elles s'inscrivent également dans un processus global de recomposition des espaces et de rupture profonde avec la conception classique de la territorialité exprimée dans cette priorité emblématique consentie à l'Etat nation.

Les solidarités et les relations économiques transfrontalières édifiées de manière tout à fait empirique bousculent le principe de frontière dans sa fonction de délimitation des souverainetés, mais aussi son efficacité et son existence. Le fourmillement des relations associatives, économiques et monétaires le long de la frontière franco-allemande est une indication de la consistance de la zone et de ses logiques de fonctionnement. Celles-ci n'agissent plus – si elles l'ont jamais fait – dans les limites nationales, mais

⁹⁶ BADIE., B., 1999, p. 175 sqq.

débordent les frontières et affirment ainsi la légitimité de ces relations extraterritoriales.

La coopération transfrontalière des services de sécurité n'est pas pionnière dans la zone. Elle s'insère au contraire dans un paysage d'échanges et d'interactions extrêmement denses. La coopération policière transfrontalière est un élément relativement nouveau par ses acteurs, non par ses formes. Les services de sécurité, liés à l'Etat et à la souveraineté qui lui est attachée, constituent dans ce contexte des objets très intéressants de la transformation du phénomène étatique. La formation de « territoires économiques naturels⁹⁷ » est due à l'initiative de forces économiques ou associatives privées, voire de pouvoirs politico-administratifs locaux dont les capacités d'action restent territorialement limitées. Le pouvoir politique étatique et les forces gouvernementales sont restés longtemps à l'écart de ce processus. Par la mise en place de voies de coopération transfrontalières entre les services de sécurité, l'Etat peut voir un moyen de reprendre à son compte un processus de transformation de l'administration du territoire local. Il peut introduire ainsi la dimension politique de transformations qui ne concernaient jusque-là que des domaines politiquement neutres.

3. Impacts de ces données environnementales sur la coopération transfrontalière

La mise en place de cette coopération interétatique transfrontalière est-elle réalisée par le politique comme elle l'est par les autres acteurs frontaliers locaux, c'est-à-dire à la fois de manière intense et relativement confuse, ou le politique agit-il dans ce domaine en fonction d'une programmation davantage méthodique, parce que dirigée à partir d'un centre décisionnel ?

La multiplicité des acteurs de coopération dans le domaine de la sécurité laisse penser qu'il est possible que des dynamiques multiples voient le jour sans être véritablement coordonnées. D'un autre côté, accorder une pertinence absolue à cette hypothèse reviendrait à ignorer le caractère du pouvoir étatique et ses capacités à mener une politique et à en diriger l'application. La pluralité d'acteurs de la sécurité d'une part et la direction étatique d'autre part travaillent à une tendance centrifuge de chaque acteur mais à une certaine convergence des stratégies globales.

⁹⁷ BADIE, B., 1999, p. 177.

Néanmoins, s'agit-il d'une transformation en « territoires politiques naturels » lorsque l'Etat introduit une nouvelle dimension de la coopération ? Pour Badie, « dans le cas européen, ces processus [l'émergence de territoires économiques naturels] ont acquis un effet au moins partiel d'entraînement politique »⁹⁸. Mais il n'est pas assuré que l'on aboutisse à des nouveaux territoires de légitimité politique. Bien plutôt, on suppose que la légitimation de ces nouvelles formes de gouvernance étatique reste à élaborer. Le facteur essentiel de cette création se limite à la volonté politique du centre à encourager ces tendances du local à se constituer en réseaux de légitimité hors de la sphère politique centrale.

Jusqu'en 1954, les territoires de la zone frontalière ont connu des appartenances étatiques changeantes. A présent que ces territoires ont été rattachés de manière durable à un Etat, les populations frontalières reprennent ce mouvement pendulaire. C'est ce mouvement dont procède le rapprochement des services de sécurité frontaliers⁹⁹.

B. Approche empirique : centres et satellites

1. Distribution des instruments de coopération entre les organisations

1. Structures douanières: coopération binationale locale et poids des organes centraux

Les douanes et la police aux frontières françaises et allemandes présentent les traits communs les plus nombreux par rapport aux autres organisations de la sécurité intérieure. Dès 1958 de manière officielle et dès 1960 de manière opérationnelle, ces services ont mis en fonction des Bureaux de contrôle nationaux juxtaposés¹⁰⁰ (BCNJ) qui réunissent sous un même toit les services douaniers et de la police aux frontières allemands et français. Ce sont les premiers services à créer un type de structure locale mixte à vo-

⁹⁸ BADIE, B., 1999, p. 103.

⁹⁹ S'il s'agit bien du même mouvement de mise en réseau dans le monde économique et entre les services de sécurité, et même si les buts de la coopération, i.e. l'optimisation des ressources et la maximalisation du profit (pour la sécurité intérieure comme pour les entreprises et les travailleurs transfrontaliers) sont d'une qualité comparable, on ne dit pas qu'ils procèdent des mêmes causes, les deux phénomènes tirant leur origine respective de processus liés en partie, mais différents.

¹⁰⁰ JORF du 5 novembre 1960, p. 9940.

cation opérationnelle, attribuant aux agents une compétence territoriale limitée au territoire autour des BCNJ, définie par l'article 3 titre I de la convention de 1960. Ce cadre de travail commun permet aux fonctionnaires d'un Etat limitrophe d'agir sur le territoire d'un Etat voisin. L'article 10 titre I précise que la transmission de renseignements peut se faire de manière directe, sur demande ou spontanément.

Les agents des deux Etats se prêtent, dans toute la mesure du possible, assistance pour l'exercice de leurs fonctions dans le cadre de la présente convention, en particulier pour la prévention et la recherche des infractions aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur; ils se communiquent, soit spontanément, soit sur demande, tous renseignements qui présenteraient un intérêt pour l'exécution du service.

Bien que le texte du décret ne précise pas les services appelés à occuper ces structures d'activité¹⁰¹, ce sont les services des douanes, celui du BGS et celui de la Police de l'Air et des Frontières¹⁰² qui les ont investies.

L'Assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) est un instrument juridique centralisé de coopération douanière internationale basé sur un ensemble d'environ quarante traités bilatéraux conclus entre la France et des Etats partenaires¹⁰³ compétent pour l'ensemble des relations et du travail douaniers français avec l'international. Les BCNJ, même s'ils se trouvent en mesure de transmettre des renseignements, ne peuvent le faire que dans le respect de leurs limites géographiques et du domaine de compétence de l'AAMI. Celle-ci dispose en effet d'un personnel affecté au traitement des dossiers selon une répartition par Etat ou par zone régionale.

Dans la douane française, c'est le SCRED¹⁰⁴ qui a le monopole des relations internationales. Quand une fraude en France dépasse le niveau régional et qu'il faut faire appel à des moyens d'investigation plus grands, c'est le SCRED et la DNRED¹⁰⁵ qui en sont en charge. C'est notamment l'AAMI au sein de la DNRED

¹⁰¹ Ces services sont cependant désignés indirectement dans l'article 2, alinéa 1 du titre 1er de la Convention qui définit le « contrôle » comme « l'application de toutes les prescriptions légales et réglementaires des Parties contractantes concernant le franchissement de la frontière par les personnes, ainsi que l'entrée, la sortie et le transit des bagages, marchandises, véhicules, capitaux et autres biens » (mise en italique Maguer).

¹⁰² A l'époque, dénomination de l'actuelle Police Aux Frontières de la Police Nationale.

¹⁰³ Etat en 2002.

¹⁰⁴ Service central de renseignement et d'enquêtes douanières.

¹⁰⁵ Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

qui s'en occupe, de même que lorsqu'un des pays signataires¹⁰⁶ demande une information à la France¹⁰⁷.

La centralisation très forte des compétences en matière de coopération internationale dans le système français caractérise aussi l'organisation allemande. Celle-ci concentre au sein du Bureau de douane judiciaire¹⁰⁸ les compétences fédérales en matière de relations avec l'étranger, pour l'entraide judiciaire et administrative internationale, ainsi que pour tous les cas dépassant l'importance locale. Le Bureau fédéral coordonne et dirige les enquêtes des bureaux régionaux de recherche, localisés dans la zone frontalière à Freiburg, Stuttgart, Karlsruhe et Sarrebruck.

A côté de la difficulté effective pour l'agent de terrain à reconnaître dès l'abord le caractère local, national ou international d'une infraction, cette répartition des compétences en matière de coopération peut devenir objet de discussion lorsqu'une unité intermédiaire vient se greffer à ce système. C'est cette configuration qu'a amenée la création juridique en 1997, puis l'entrée en fonction en 1999¹⁰⁹ du Centre de coopération policière et douanière (CCPD) à Offenbourg¹¹⁰.

Service spécialisé à vocation régionale dans le champ de la coopération transfrontalière, cette nouvelle unité, au sein de laquelle sont présentes les administrations douanières des deux pays, vient se placer en intermédiaire entre les BCNJ et les structures centrales douanières. Il s'agit d'une unité de transmission de renseignements mais aucun pouvoir d'intervention sur le terrain. En principe, les terrains respectifs d'action demeurent bien délimités. Mais la position du CCPD comme centre de transmission d'informations entre la France et l'Allemagne reste ambiguë par rapport aux services douaniers centraux. Ses compétences géographiques vont au-delà du local et traitent les informations en fonction de leur provenance et de leur destination géographique, indépendamment de la portée de leur contenu, qui est cependant un critère pour saisir les services centraux. Il y a ainsi des zones d'intersection des compétences entre le CCPD et les services centraux. Il existe donc la possibilité d'un débordement des compéten-

¹⁰⁶ Un des pays signataires de la convention d'assistance administrative mutuelle internationale type.

¹⁰⁷ Entretien le 1er décembre 1999 avec un douanier du BCNJ de Kehl-Pont de l'Europe.

¹⁰⁸ Zollkriminalamt, basé à Cologne.

¹⁰⁹ *JORF* du 2 décembre 1999, p. 17924, pour l'autorisation d'approbation du texte de l'accord, et *JORF* du 23 septembre 2000, p. 14967, pour la publication de l'accord.

¹¹⁰ On consacre la troisième partie, B à une analyse détaillée de ce centre maintenant situé à Kehl.

ces du CCPD sur celles des services centraux douaniers, qui crée pour les systèmes douaniers une source d'incertitude sur ses champs d'action.

2. Les polices des frontières

A partir des BCNJ ont été mis en place à partir de 1989 les commissariats binationaux. Seuls la PAF et le BGS y participent. Ces commissariats binationaux ne remettent pas en cause l'existence des structures des BCNJ, mais institutionnalisent les relations privilégiées entre la PAF et le BGS. Ils reposent sur une base purement administrative, une note de service issue de la direction départementale de la PAF, qui fut renforcée en 1992¹¹¹, par un accord de portée régionale, et surtout en 1995 par un arrangement administratif relatif à la coopération en matière de police dans la zone frontalière, signé par les ministres de l'intérieur français et fédéral allemand. Le commissariat de Forbach autoroute implique le département de Moselle et le Land de Sarre, celui de Lauterbourg touche aux services du Bas-Rhin et du Rhénanie-Palatinat, celui du Pont de l'Europe concerne le département du Bas-Rhin et le Land du Bade-Wurtemberg, et celui de Ottmarsheim touche le département du Haut-Rhin et le Land de Bade-Wurtemberg.

La structure est locale et se distingue des BCNJ par le nombre d'organisations plus réduit. Elles peuvent échanger de l'information et servir de point de contrôle et de remise de personnes entre les deux Etats. Ces unités mixtes se situent à une charnière du travail policier dirigé vers le binational opérationnel et vers la transmission de renseignements, missions qui les font sortir de leur ancrage national en les dotant de la spécificité d'un service tourné vers l'international.

Mais l'entrée en fonction des commissariats binationaux n'a cependant pas été l'objet de problèmes dans la répartition des compétences entre services étatiques ni de luttes pour la récupération ou la revendication de terrains d'action. La situation est un peu différente de celle apparue avec la mise en place du CCPD. La création du CCPD n'a pas uniquement dépendu de la douane, mais d'un vaste éventail d'administrations différentes, dont les stratégies et le fonctionnement ne correspondent pas nécessairement à ceux des douanes. Dans le cas des commissariats binationaux, la création se fait entre deux organisations de police des frontières dont le

¹¹¹ Accord des "28 points" de Metz entre les départements et Länder de la zone frontalière franco-allemande.

fonctionnement interne et les logiques d'action correspondent l'une à l'autre.

3. *Polices judiciaires*

Si douanes et polices des frontières ont établi un type de coopération fondé sur le rapprochement géographique des agents locaux, la police judiciaire a travaillé davantage à partir d'un modèle en réseaux que sur celui de structures mixtes.

Du côté français, le Service régional de police judiciaire de la police nationale, compétent pour l'ensemble de la zone frontalière, et la Section de recherche de la légion de gendarmerie d'Alsace, toutes deux à Strasbourg, reçoivent la plupart des dossiers de coopération, même s'il existe des brigades de recherche de la gendarmerie nationale dans la zone frontalière (Sarreguemines), ainsi qu'une antenne du SRPJ détachée à Mulhouse. Du côté allemand, l'activité de police judiciaire est principalement couverte par les trois Landeskriminalämter de Stuttgart, Sarrebruck et Mayence, à côté desquels existent des antennes de police judiciaire¹¹² à compétence locale. Les demandes de coopération et d'entraide judiciaire passent donc entre ces différents postes à compétence régionale sans connaître la voie directe des BCNJ ou des commissariats binationaux.

a) Formes discontinues de coopération

Jusqu'en 2000, la coopération opérationnelle s'organise autour de trois formes, qui sont les contacts à distance, les rencontres établies sur une base régulière ou contingente, et les structures fixes, ad hoc ou permanentes. Ces types de coopération témoignent d'une nette séparation entre services allemands et français.

La coopération la plus opérationnelle, celle qui sert la résolution d'un cas de délinquance ou de criminalité, entre les services frontaliers de police judiciaire, passe par un contact direct entre les agents, ou indirect par le biais des bureaux centraux ou des parquets frontaliers. Les deux parties travaillent avant tout sur leur territoire traditionnel et à partir de leurs postes de rattachement.

Le travail de police judiciaire doit pouvoir être mené sur l'ensemble de la zone, et demande des agents compétents sur un territoire plus vaste que

¹¹² Kriminalaußenstelle, telles que celles de Kehl et à Rastatt pour le Bade-Wurtemberg. Le Bade-Wurtemberg possède 34 antennes de police judiciaire rattachées au LKA

la ligne frontalière. Il s'avère donc moins nécessaire de créer des structures fixes et mixtes que dans le cas des deux autres types de contrôle.

Les douanes et la police des frontières sont centralisés, monopolistiques dans leur champ de compétence, et distribués avec une relative similarité dans la zone frontalière. En revanche, le nombre, la distribution géographique et le rattachement institutionnel inégaux des services de police judiciaire en Allemagne et en France concourent à ce que chaque service continue à coopérer l'un avec l'autre tout en demeurant dans des structures traditionnelles, sans chercher à créer des formes mixtes de coopération.

Les services de police judiciaire ont en outre élaboré des rencontres, en partie pour pallier la distance géographique et l'absence de structures de travail communes. Le type de rencontre informel et irrégulier est davantage le fait des postes de gendarmerie et de police allemande situés directement sur la frontière, tels les postes de Marckolsheim et Endigen qui se font directement vis-à-vis de part et d'autre de la frontière. Encouragés par la proximité des postes locaux, ces types de contacts sont plus aisés, plus fréquents, moins contraignants et moins ciblés qu'entre services plus éloignés et qui disposent d'une compétence territoriale plus vaste, tels que le SRPJ et la Section de recherche avec les services et antennes de la police judiciaire allemande. Une part de leurs réunions se fait sur un mode irrégulier, selon la nature des dossiers ou des besoins de concertation. Ces rencontres ont lieu dans le cadre des « Sonderkommission¹¹³ », groupes d'enquête ad hoc des services allemands.

Une autre partie de ces rencontres était constituée des Groupes de Travail mixtes entre le SRPJ de Strasbourg et les différents LKÄ de la zone. Ils connaissaient¹¹⁴ une fréquence régulière, et étaient répartis selon différents types de criminalité.

Dans les 28 points, la réunion des présidents (Directeur du SRPJ, le Président de BW, de RP, et le directeur du LKA de Sarre), qui se réunit une fois par an, a décidé de la création de groupes de travail. Les premiers étaient sur les stupéfiants, sur le blanchiment d'argent et la criminalité liée au trafic de déchets, sur l'observation transfrontalière et sur le vol à main armée. Pour la partie française, ces groupes étaient constitués par un fonctionnaire spécialisé dans la matière concernée et par un fonctionnaire de la cellule¹¹⁵.

¹¹³ Commission spéciale d'enquête, souvent contractée en « Soko », mise en place lors d'enquêtes judiciaires lourdes.

¹¹⁴ Avant leur gel à partir de 2000, en lien avec la création du CCPD.

¹¹⁵ Entretien avec un policier français à Strasbourg le 3 octobre 2000. La « cellule » désigne la Cellule de coordination européenne présentée en détail plus loin.

Ils avaient une mission de concertation, d'information mutuelle en matière de législation et de criminalité, et de développement de stratégies régionales. Ces groupes de travail impliquent un travail de synthèse et de réflexion en amont et en aval de ces réunions. Aussi faut-il prendre en considération l'impact de ces groupes dans le système de sécurité frontalier et dans chaque service, puisqu'ils forment ainsi un lieu de connaissance et d'évaluation mutuelle des systèmes de sécurité, de leurs techniques et de leurs problématiques.

Chaque partie demeure séparée et la coopération s'exerce de manière « ambulatoire », puisque les participants ne travaillent ensemble concrètement que de façon intermittente, sur une courte durée et sans lieu de rencontre fixe.

b) Formes permanentes de coopération

Des structures de coopération fixes ont été élaborées entre la gendarmerie et la police des Länder et entre celle-ci et la police nationale. Des capacités de conclure des accords transfrontaliers avec des partenaires limitrophes, ainsi qu'une action internationale dans un cadre transfrontalier sont ainsi reconnus aux Länder, tant que ces actions ne touchent pas les compétences des polices du Bund (douane et police des frontières), et qu'elles sont de nature générale et préventive (Gefahrenabwehr)¹¹⁶.

Le système d'échange d'officiers de liaison entre la gendarmerie et la police de Bade-Wurtemberg fut mis en place au niveau régional à partir de 1996 et a perduré jusqu'en 1999. Il est dans le domaine opérationnel une variante des structures mixtes des autres services (PAF, BGS, Douanes). Placé auprès des services de police départementaux ou régionaux, l'officier de liaison du service de l'organisation d'envoi pourrait établir un lien direct et constant entre les deux services frontaliers.

En septembre 1996, on avait prévu initialement sur trois mois des "échanges entre le groupement du Haut-Rhin à Colmar" et Freiburg. Cela est passé au niveau de toute l'Alsace, chapeauté par les commandants de la légion d'Alsace en 1998, jusqu'à l'entrée en fonction du CCPD. J'ai d'abord été en Alsace, puis en Bade-Wurtemberg (Freiburg et Karlsruhe) J'avais des fonctions à deux niveaux. A un niveau de commandement, j'étais un intermédiaire et devais transmettre l'évolution des besoins pour l'état-major et le commandement. Sur place, j'étais en face du bureau du Polizeipräsident¹¹⁷, j'avais donc des échanges très directs, et cela a amené

¹¹⁶ BALDUS, M., 2001, pp. 360-361.

¹¹⁷ Président de police. Dans la chaîne fonctionnelle, ils sont responsables des ressorts administratifs supérieurs de police. Les présidences de police sont le niveau le plus haut de l'administration de police territoriale.

une accélération intensive du contact, sur l'ordre public, l'espionnage, les sectes. Cela pouvait tout concerner, même la simple mise à jour des organigrammes des Postes de Commandement et les CV. A un niveau départemental, je travaillais dans les renseignements prévisionnels, opérationnels, dans le domaine de la sécurité publique, de l'ordre public, lors de manifestations, de blocage d'autoroutes par exemple. L'avantage était de savoir orienter le renseignement au bon endroit, qui amenait une accélération parce que quand on passe par la voie officielle, cela prend du temps et que les personnes concernées sont avisé toujours en dernier. Et on n'a alors pas de temps pour se retourner. C'est mieux ainsi, même si en même temps le renseignement passe aussi par la voie officielle. Et j'avais accès aux informations de la police allemande. Dès que la lettre "F" apparaissait sur un document interne, j'en avais une copie, peu importe sur quoi: altercation, victime, délit... Dès que cela pouvait avoir un intérêt. Il y a eu beaucoup de travail au début, car tous les messages étaient à exploiter. J'en recevais plus qu'ici¹¹⁸.

L'échange s'est effectué entre la Légion de gendarmerie d'Alsace de Strasbourg et la direction de police de Freiburg. La gendarmerie a dès le début envoyé un officier de liaison permanent pour une durée indéterminée, et la direction de police de Freiburg a fixé au départ un roulement trois mois, puis six mois de ses officiers à Colmar. Or, il s'est avéré difficile de trouver le personnel adéquat et peu efficace de le remplacer fréquemment à un poste dont l'atout réside dans les contacts noués. La direction de Freiburg a donc au bout de quelques mois décidé de laisser son agent de liaison à Colmar dans un poste à durée indéterminée. L'ouverture de ces postes d'officiers de liaison répondait à la création de structures de coopération mises en place précédemment entre la police du Bade-Wurtemberg et la police judiciaire de Strasbourg, à un besoin de liaison entre police allemande et gendarmerie et à la nécessité de ne pas laisser le champ de la coopération frontalière à la seule police judiciaire française.

Le SRPJ de Strasbourg et les LKÄ des trois Länder ont mis en place, dès 1992, les Cellules de Coordination Européennes¹¹⁹. La CCE de Strasbourg au sein du SRPJ, et les KOST de Sarrebruck, Stuttgart et Mannheim, au sein de chaque LKA, ont été créées comme des organismes jumeaux. C'est ce qu'explique un policier actif à la CCE de Strasbourg :

En 1992, les Accords de Metz ont été signés par le préfet de région et les trois Innenminister¹²⁰ des Länder limitrophes. Cela a été l'intensification de la coopération frontalière, par des échanges sportifs et l'amélioration du travail entre PAF, SP et PJ. L'article 80 prévoit la création de la CCE. [...] Au début, nous étions deux. Puis en février est venu un commandant de police et un adjudant de la gendarmerie de Strasbourg comme détaché. Ils sont partis tous les deux en 1995 car ils ont été envoyés comme officiers de liaison en Allemagne, l'adjudant de gendarmerie a été remplacé par un capitaine de gendarmerie qui est resté jusqu'en 1997. En 1998,

¹¹⁸ Entretien avec un gendarme au CCPD le 26 avril 2000.

¹¹⁹ CCE, dénommées au sein des LKÄ « Koordinierungsstelle », abrégées en « KOST ».

¹²⁰ Ministres de l'intérieur.

deux lieutenants de police ont été recrutés pour le CCPD. Quand le CCPD est entré en fonction, en mai 1999, l'officier de gendarmerie a été retiré et envoyé au CCPD. A la CCE, on est donc resté en fait à quatre. Les lieutenants sont alternativement à Offenbourg. Depuis le 18 septembre 2000, un des lieutenants est retourné à la brigade des stupéfiants, donc l'autre s'est retrouvé seul. On est donc à quatre mais en fait à trois¹²¹.

Sans pouvoir d'intervention, elles servent d'intermédiaire permanent à chacun des services régionaux frontaliers de police judiciaire. Cela recouvre des tâches extrêmement diversifiées allant de la traduction de pièces judiciaires à la mise en rapport des parquets frontaliers, en passant par la participation active aux groupes de travail franco-allemands évoqués plus haut, le conseil juridique aux personnels opérationnels et les missions de formation auprès des collègues étrangers. Ces cellules sont aussi chargées de gérer les demandes d'entraide internationale mal dirigées et d'apaiser les humeurs de collègues étrangers¹²². Ce sont des instruments de coopération spécialisés en matière transfrontalière dont les attributions ne se restreignent plus à un domaine nettement circonscrit, comme les structures examinées précédemment.

Plus encore que dans le schéma KOST – CCE, le trait généraliste est renforcé chez les officiers de liaisons échangés entre la légion de gendarmerie d'Alsace et la police du Bade-Wurtemberg par des missions qui portent sur l'ensemble des activités de la gendarmerie. L'officier de liaison de la gendarmerie à Freiburg a donc, tant en raison de sa qualité de gendarme qu'en raison du caractère généraliste de sa mission, développé un spectre d'action très vaste.

Dans l'un comme dans l'autre cas, les organisations ont dévolu à la fois des ressources humaines et des ressources financières à une structure spécialement affectée à la coopération policière, ce qui n'est pas le cas dans les structures précédemment examinées, pour lesquelles il y a eu redistribution ou mise en commun de ressources sans création de fonction ni détachement de personnel en dehors de leurs missions traditionnelles. Le système des officiers de liaison et les CCE/KOST diffèrent néanmoins parce qu'ils résultent de réflexions différentes.

Les CCE/KOST sont constituées d'un personnel en équipe. Elles possèdent une hiérarchie interne et sont capables d'assurer une masse importante de travail. Indépendamment de l'importance symbolique qu'une telle

¹²¹ Entretien avec un agent de la CCE à Strasbourg le 3 octobre 2000.

¹²² HÖGER, H., 1998, p. 47.

structure régionale peut gagner au sein de l'organisation¹²³, son fonctionnement interne lui permet un rayonnement d'action régional.

Enfin, le placement des cellules au sein d'un service spécialisé les maintient dans un espace essentiellement national. La configuration offerte par les officiers de liaison implique une structuration moins forte de l'organisation du travail et des liens hiérarchiques. Les postes d'officier de liaison sont occupés par un seul agent, placé au sein d'une direction ou d'un grand service local. Les capacités de travail sont donc moindres. En outre, l'officier de liaison est détaché par son service régional, mais ne forme pas lui-même le point de départ d'une nouvelle organisation hiérarchisée. Enfin, l'officier de liaison est intégré dans le service étranger homologue, il sort de son milieu organisationnel d'origine pour en intégrer un autre. Cette position lui permet ainsi un accès privilégié aux agents et aux informations, mais aussi une capacité réactive potentiellement plus grande que dans le cas des KOST, lesquelles sont un relais de transmission mais aussi une étape supplémentaire dans le parcours de l'information d'un bout de la chaîne policière à l'autre. Ces avantages sont balancés par la forte dépendance du poste d'officier de liaison à la personne qui l'occupe, et par l'individualisation de cette charge¹²⁴, éléments beaucoup moins présents dans le système des KOST/CCE. Celles-ci ont certes un personnel sélectionné, et les liens interpersonnels jouent aussi un rôle dans le fonctionnement du réseau, mais le déroulement des missions y est moins dépendant des personnels.

Les KOST disposent d'un personnel plus nombreux, et peuvent assumer un nombre de tâches important. Cela ne peut pas être le cas des officiers de liaison, qui sont seuls. Ils n'ont que la possibilité d'une activité réactive, sans doute aussi partiellement préventive, mais ils ne peuvent constituer de cellules appropriées pour un travail de réflexion indépendamment de tout événement particulier, quand les CCE disposent d'une mission réactive en fonction de cas particuliers, mais aussi de missions de soutien à la coopération qui relèvent davantage de la stratégie que de la réaction opérationnelle.

Ces deux structures sont relativement dissemblables, bien que toutes deux soient appelées à travailler dans le domaine de la police judiciaire. Le

¹²³ Par exemple, en se montrant capable de légitimer par son domaine d'action ou par la masse de son activité l'affectation à plein temps de plusieurs agents.

¹²⁴ La partie allemande entendait au départ sans doute contourner cette individualisation par un roulement régulier des personnels appelés à occuper le poste. Cette position qui s'est cependant rapidement avérée intenable.

terrain d'action du réseau des officiers de liaison se construit plutôt dans la largeur¹²⁵. A l'inverse, les CCE/KOST travaillent dans la profondeur, cherchant à s'investir dans des travaux de soutien à la coopération transfrontalière exclusivement en matière pénale, et à éviter toute activité qui ressortirait des autres services de police.

Les comportements stratégiques partent dans des directions opposées. Police et gendarmerie nationales ont créé avec la police des Länder, en parallèle, des instruments de coopération fixes, permanents, et chargés apparemment de la même tâche de relais et de coordination. Mais les formes de ces instruments comme leurs types d'investissement sont extrêmement différents.

4. Le Centre de Coopération Policière et Douanière (CCPD)

A ces formes de structures de coopération vient s'ajouter le Centre de Coopération Policière et Douanière¹²⁶. Alors que dans les cas précédents, les formations n'opèrent que dans un ou deux champs de sécurité, le CCPD agit non pas dans un seul, mais sur l'ensemble des domaines de l'activité policière. Le CCPD couvre les domaines de la police des frontières, de la police judiciaire et de la douane et regroupe des agents de chacun des services qui, en France et en Allemagne, sont en charge de ces missions.

Cette structure est mixte, coordonnée simultanément par un fonctionnaire allemand et un fonctionnaire français, et permanente, puisque les agents y sont affectés à temps plein, et qu'une permanence est assurée 24 heures sur 24. Cet organisme situé à Kehl (Bade-Wurtemberg) à deux kilomètres de Strasbourg¹²⁷, constitue la structure de coopération la plus récente entre les services de sécurité français et allemands.

Cette structure présente un déploiement important de ressources humaines, financières et matérielles. En outre, elle amène non une réorganisation de la distribution du travail au sein d'un même service, mais un détache-

¹²⁵ Ils cherchent à assumer un éventail d'activités qui ne couvrent pas seulement le domaine de la police judiciaire, mais aussi celui de la sécurité publique et celui du maintien de l'ordre en particulier.

¹²⁶ CCPD (Gemeinsames Zentrum für Polizei- und Zollzusammenarbeit), ouvert en 1999 à Offenbourg, Allemagne. Centre créé par l'accord de Mondorf-les-bains signé le 9 octobre 1997, entre les ministres de l'Intérieur français et fédéral allemand.

¹²⁷ De 1999 à 2002 à Offenbourg (20 km de la frontière), son déménagement à Kehl a eu lieu en décembre 2002.

ment de personnel par un service particulier¹²⁸. La configuration structurale est donc plutôt celle présentée par les CCE/KOST et les officiers de liaison, mais la dimension du CCPD est plus ample en raison du nombre de services impliqués, du personnel et des capacités de travail investis. Il n'est pas habilité à agir sur le terrain.

La dimension territoriale des compétences du CCPD demeure en principe strictement limitée à la zone régionale frontalière. Même si cette délimitation donne prise à des luttes de définition entre organisations¹²⁹, elle n'en demeure pas moins un trait essentiel de son fonctionnement. Le CCPD est l'organisme le plus complexe – on peut entendre cet adjectif presque dans un sens biologique – dans le domaine spécifique de la coopération transfrontalière des services de sécurité. Son entrée en fonction succède aux créations antérieures qui relèvent d'une construction relativement simple, établie autour d'un service français et d'un service allemand, plus rarement autour de plus de deux services. Le CCPD représente un stade très élaboré de l'institutionnalisation du travail de coopération et le franchissement d'une étape supplémentaire dans le rapprochement – géographique et fonctionnel – des services de sécurité étatiques.

5. Les structures de formation

Les organisations ont eu besoin de former les agents appelés à intervenir sur la frontière franco-allemande aux aspects juridiques et linguistiques du travail de coopération. Plusieurs organismes ont créé ou développé leur activité de formation aux relations avec l'homologue frontalier.

Créé en 1993 avec le statut juridique d'un groupement européen d'intérêt économique (G.E.I.E.), l'Euro-institut est un centre de formation continue régional dirigé par une coordination franco-allemande et financé par les régions et les Etats français et allemands. Il assure un soutien de formation aux entreprises et aux administrations publiques qui coopèrent avec le voisin de l'autre côté du Rhin et nécessitent une connaissance approfondie du partenaire. Cette structure a développé un programme de formation pour les administrations publiques et entamé en 1996 des séminaires sur la sécurité intérieure dans une optique transfrontalière, invitant les acteurs de la coopération transfrontalière allemands et français en tant qu'auditeurs et formateurs.

¹²⁸ I.e. d'un certain point de vue, une perte de ressources humaines pour le service d'envoi au profit d'un service émergent.

¹²⁹ Cf. 2ème partie, B, V, 3.

La formation du personnel se fait de chaque côté. La police va à l'Euro-institut. La police est plus tournée vers l'international¹³⁰. J'ai fait un stage de deux jours à l'Euro-institut en février 1999 sur la criminalité organisée, et j'ai rencontré [des policiers allemands du CCPD] et des collègues de la gendarmerie. Et là, j'ai eu l'idée de poser ma candidature pour le centre¹³¹. Autre exemple, celui de la réunion franco-allemande sur la Kommunalprävention¹³². Un séminaire devait avoir lieu à l'Euro-Institut sur la politique de prévention communale. Du côté allemand, ils étaient prêts, avec la présence de responsables hauts placés et des professionnels de la Kommunalprävention, alors que du côté français, il y avait des gens de la PJ, etc.¹³³

L'Euro-institut sert de forum aux acteurs de la coopération qui assurent la formation de leurs partenaires sur les systèmes juridiques et policiers nationaux et les problèmes concrets de la coopération.

Le deuxième centre de formation à la coopération transfrontalière franco-allemande est l'école de langue de Lahr créée entre la gendarmerie nationale et la police de Bade-Wurtemberg en 1999.

Fin 1998 est parvenue une demande du Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg proposant au Directeur Général de la Gendarmerie la création d'un centre commun de formation linguistique franco-allemand. Une commission s'est alors réunie, qui a abouti à la conclusion que la Gendarmerie veut bien assurer des cours à Lahr. Avant, il n'y avait des stages que pour les gendarmes. Les policiers allemands avaient bien des cours de langue, mais ils étaient assurés par la Landespolizeischule¹³⁴ de Freiburg. La création du centre s'est effectuée en 1999, c'est-à-dire très rapidement après l'accord.¹³⁵

L'école de Lahr est une création entre deux services de sécurité, et réservée donc formellement aux agents de ces deux services. La gendarmerie et la police de Bade-Wurtemberg cherchent à assurer la maîtrise du langage du partenaire. Ingleton¹³⁶ tient cette dimension de la coopération, en particulier de la coopération transfrontalière de proximité, pour essentielle dans la qualité générale de la coopération. Ainsi, les difficultés juridiques ne viendraient qu'après les difficultés linguistiques. Ceci semble d'autant plus vrai que plus la coopération prend une dimension opérationnelle de proximité, plus la nécessité de négocier et de communiquer professionnellement de vive voix avec le collègue étranger s'impose.

¹³⁰ Entretien avec le préfet de zone de défense Est le 14 février 2001.

¹³¹ Entretien avec un policier français au CCPD d'Offenbourg le 10 mai 2000.

¹³² « Politique communale de prévention ».

¹³³ Entretien avec un gendarme au CCPD le 2 mai 2000.

¹³⁴ Ecole de police du Land de Bade-Wurtemberg.

¹³⁵ Entretien avec un responsable de la formation à l'école de langues de Lahr, réalisé le 20 juin 2000 à Lahr.

¹³⁶ INGLETON, R.D., 1994.

La gendarmerie a procédé après quelque temps de fonctionnement de l'école à une sélection rationnelle de ses candidats en fonction de critères de pertinence de la demande de formation. Le candidat doit, dans son activité, nécessiter la maîtrise de cette langue. Il s'agit principalement des agents travaillant à la frontière allemande ou en Moselle, et des gendarmes envoyés en mission à l'étranger (Allemagne, ex-Yougoslavie). Cette école, bien que produit d'un accord entre deux organisations de sécurité, laisse la porte ouverte aux candidats provenant d'autres services de sécurité (Douanes, police nationale, BGS).

La densité des structures le long de la frontière est à mettre au compte du grand nombre d'organisations, qui concoure déjà mécaniquement à la multiplication des cellules de coopération. S'ajoute un facteur temporel, puisque, si l'on prend comme point de départ pour cette analyse l'année 1990, les différents accords et traités qui sont intervenus entre 1990 et 2001 dans le champ de la coopération transfrontalière ont travaillé aussi à une accumulation d'organismes ad hoc ou permanents qui ne se sont pas mutuellement remplacés, mais ont plutôt eu tendance à s'empiler.

Examinées sous l'angle de leur fonction, tous les domaines de la coopération, c'est-à-dire de la coopération opérationnelle au soutien juridique et à la formation continue, sont couverts par ces structures. Les réseaux assurent les actions de coopération, mais aussi l'aval et l'amont de celles-ci. Chacune des organisations de la sécurité intérieure s'est aménagée son circuit, réservé ou partagé.

Chaque organisation s'investit de manière très variable dans ces structures. Cette différence de degré dans l'implication et le travail de chaque service dans les structures de coopération est une donnée fondamentale des réseaux de coopération. Certains services ont créé, organisé, fondé des structures de coopération, d'autres se sont associés au travail de création ou sont montés en marche, d'autres encore n'y sont présents que sur le papier, ou en sont totalement absents.

II. Les bases juridiques des outils de coopération et de leur statut

1. Nature des textes juridiques

L'analyse comparative entre les bases juridiques des diverses structures permet de voir si un ordre hiérarchique peut être déterminé dans la force

des structures, et si leur base légale intervient sur leurs capacités d'action et leur positionnement dans le champ de la coopération transfrontalière.

L'analyse part d'une distinction générale faite entre les structures issues du droit international et celles qui n'en relèvent pas. On opère ainsi une comparaison entre les sources de droit créant les services de coopération, leur date d'apparition dans le champ de la coopération et leur rôle actuel dans ce champ.

a) La coopération sur le Rhin

La coopération sur le Rhin a disposée la première d'un instrument de droit international. La coopération entre gendarmerie et police allemande fluviales sur le Rhin existe depuis l'Acte de Mannheim de 1868¹³⁷, revu régulièrement depuis cette date¹³⁸ et dont l'amendement le plus récent date du 28 avril 1999. Cet accord international règle les conditions de navigation sur l'ensemble du Rhin, et précise les missions et la composition de la Commission Centrale pour la navigation sur le Rhin¹³⁹. Cet organe international qui siège à Strasbourg a un caractère double : administratif, puisqu'il édicte la réglementation en matière de navigation, et judiciaire, puisque son Tribunal d'appel peut servir d'instance de recours après jugement par les tribunaux du Rhin. Ces derniers possèdent une compétence exclusive en matière civile dans les cas de dommages causés par les navires, et en matière pénale en cas de violation des règles émises par la Commission Centrale. Cette juridiction européenne est la première à voir le jour. Certains Etats non riverains en sont membres, tels que la Grande-Bretagne. Sans doute le contexte de création d'un tel instrument¹⁴⁰ et les volontés étatiques mues par un même intérêt ont-ils contribué à faire de la Commission Centrale, puis de la Convention de Mannheim, un appareil réglementaire puissant et efficace¹⁴¹.

Anciens et stables, les fondements juridiques du travail sur le Rhin sont aussi souples, puisqu'ils ont été amendés sans jamais avoir à se réformer complètement. Ni le traité fondateur, ni ses institutions n'ont subi de remise

¹³⁷ Cf. FABRE, M., 1998, p. 198.

¹³⁸ Et notamment en 1963 (*JORF* du 20 mars 1968, p. 2827), 1972, 1979, 1984, 1999.

¹³⁹ Cette Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, créée lors du Congrès de Vienne, existe depuis 1816.

¹⁴⁰ La sortie et le règlement des guerres napoléoniennes, et la volonté d'empêcher qu'une puissance étatique puisse s'appropriier l'espace de navigation à son seul profit.

¹⁴¹ Sur l'histoire de la Commission centrale et son rôle dans le développement de l'espace juridique et fonctionnel du Rhin, cf. LEFORT, B., 1992.

en cause ni de modifications majeures. Le système des tribunaux du Rhin permet des organes de justice unifiés, quel que soit l'Etat riverain sur le territoire duquel ils se trouvent. L'article 35 précise que « la compétence appartiendra en matière pénale (article 34, I) au tribunal de la navigation du Rhin dans le ressort duquel la contravention aura été commise : en matière civile au tribunal dans le ressort duquel le paiement aurait dû être effectué (article 34, II.a) ou le dommage aura été causé (article 34, II. b. c. d.) »¹⁴². Cette compétence uniforme des tribunaux de chaque côté du Rhin forme un système juridique qui ne fonctionne pas selon le principe de frontière, mais plutôt selon le ressort géographique de chaque tribunal. Exceptionnellement, il existe un seul cadre d'action juridique, un même édifice judiciaire et une même réglementation fluviale pour plusieurs pays.

Ces caractéristiques ont bénéficié à une pratique précoce de la coopération. Modèle singulier en matière de pratiques juridiques et policières, la coopération sur le Rhin en tant que type de pratique est restée aussi unique, en partie sans doute parce que ce modèle fluvial ne se laisse pas transposer à des services relevant du droit national. D'un autre côté, la pratique de la coopération entre les services n'est encore début 2002 encadrée par aucun texte. En effet, le texte de Schengen précise que les frontières intérieures, c'est-à-dire celles pour lesquelles s'appliquent les règles de la coopération transfrontalière, sont les frontières terrestres. La coopération sur les frontières fluviales en est donc exclue.

Un projet de traité bilatéral franco-allemand sur la coopération entre les polices, prévu depuis 1968, qui inscrit cette coopération et coordonne l'action des deux services¹⁴³, est en voie de ratification. L'accession de pratiques policières officieuses à la reconnaissance permettrait aussi d'anticiper les conséquences de Mondorf-les-bains et Schengen sur la coopération fluviale.

La Convention sur la Schiffahrtspolizei¹⁴⁴ du Rhin doit être ratifiée. Les négociations en furent douloureuses car la Convention comprend de nombreux attendus de droit du travail, de la police de la circulation, de l'environnement, des personnes, c'est-à-dire des thèmes très différents, ainsi que les sanctions qui en accompagnent les atteintes. Par ailleurs, Mondorf n'était pas ratifié au moment de l'élaboration de

¹⁴² *Gesetzsammlung für die königlichen preussischen Staaten*, 1er juillet 1886, n°7440, p. 817.

¹⁴³ Un projet de loi pour la ratification d'un accord entre la France et l'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin a été déposé à l'Assemblée Nationale le 9 janvier 2002.

¹⁴⁴ Police de la navigation.

*cette convention. On a donc fait en sorte que, dans l'éventualité de la non ratification de Mondorf, cela n'impliquerait pas une modification de la convention*¹⁴⁵.

Il y a ici le souci très marqué d'éviter à la future Convention de coopération sur le Rhin d'être frappée de nullité après l'entrée en vigueur de Mondorf-les-bains, comme ce fut le cas pour la plupart des structures plus anciennes de la coopération transfrontalière.

b) Les bases juridiques de la coopération douanière

La coopération douanière repose sur un instrumentaire juridique ayant de nombreux points communs avec celui de la coopération fluviale. L'Assistance Administrative Mutuelle Internationale est un ensemble d'accords douaniers bilatéraux entre la France et des pays tiers. Comme la convention de Mannheim, et bien que l'AAMI soit constituée d'un regroupement d'accords bilatéraux, elle engage des pays à partir d'un accord dont les règles générales sont les mêmes. Par ailleurs, elle est spécialisée. La construction en accords bilatéraux de cet instrument juridique de droit international le rend relativement souple.

c) La Convention d'Application de l'Accord de Schengen

L'Accord de Schengen et la Convention d'Application de l'Accord de Schengen¹⁴⁶ (CAAS) sont des instruments internationaux de coopération, dont la spécialisation ne tient pas dans le domaine d'action, mais dans sa zone géographique de compétence, puisque c'est un instrument européen. La Convention d'Application de l'Accord de Schengen est un traité multilatéral signé en 1990 entre la France, l'Allemagne et les pays du Benelux, entré en vigueur le 1er septembre 1993 et mis en vigueur le 26 mars 1995¹⁴⁷.

Sa mise en place a nécessité dix ans entre la naissance du premier accord et la mise en vigueur de la CAAS. Il comprend depuis le 25 mars 2001 dix-huit membres, dont certains ne font pas partie de l'Union européenne. Par ailleurs, il aménage des statuts dérogatoires à des degrés variables à certains de ses membres. Il vise à organiser une facilitation du passage des frontières des Etats membres pour les voyageurs, par la disparition progres-

¹⁴⁵ Entretien avec un procureur au Tribunal de grande instance de Strasbourg, le 7 octobre 1999.

¹⁴⁶ *JORF* du 22 mars 1995, p. 4441-4462.

¹⁴⁷ Il a été intégré à l'acquis communautaire du cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne en 1999 (*JOUE* L 119 du 07.05.1999, p. 53 et *JOUE* L 176 du 10.07.1999, pp. 1-16).

sive des contrôles systématiques, et le renforcement des capacités de coopération entre les services étatiques de contrôle frontaliers. Il organise les relations de coopération et porte aussi création de l'instrument opérationnel de coopération européenne, le Système d'Information Schengen (SIS)¹⁴⁸. Il occupe une place prépondérante dans la coopération transfrontalière.

En matière pénale, la coopération policière et judiciaire s'appuie en outre sur plusieurs conventions européennes, la Convention européenne d'extradition de 1957¹⁴⁹, et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959, complétée par les dispositions de la CAAS, ainsi que sur la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977¹⁵⁰.

d) La coopération directe

Un ensemble de réglementations et de pratiques repose sur des accords de nature diverse, dont l'existence a été remise en cause à l'avènement de Mondorf-les-bains. La première de ces pratiques est sans doute la coopération directe¹⁵¹, en particulier pratiquée par la gendarmerie nationale dans les brigades sur le Rhin, qui ne repose avant Mondorf sur aucune base juridique. La création du CCPD inscrite dans Mondorf a fait craindre une monopolisation par le Centre de Kehl de la coopération transfrontalière, mais aussi une délégitimisation de la coopération directe. Ces craintes ont poussé les organisations à rechercher l'inscription dans Mondorf de cette coopération, but atteint dans la partie II, titre 2, articles 9 à 11 du traité de Mondorf. La coopération directe assure ainsi sa pérennité par sa légalisation. Une forme de coopération simplement tolérée a réussi son passage d'un statut juridique absent à une reconnaissance légale complète¹⁵².

¹⁴⁸ Convention d'Application de l'Accord de Schengen, articles 92 à 119.

¹⁴⁹ Entrée en vigueur le 11 mai 1986, et complétée en France par la loi sur l'extradition, l'entraide judiciaire et la répression du terrorisme du 10 mars 1977.

¹⁵⁰ Entrée en vigueur le 22 décembre 1987.

¹⁵¹ Appelée du côté allemand le *kleiner Grenzverkehr*, i.e. la petite circulation frontalière.

¹⁵² Ce processus n'est réussi qu'au prix d'une certaine cristallisation des pratiques. En s'inscrivant dans un traité, la coopération directe s'accompagne aussi d'une perte de souplesse dans l'action, à présent encadrée par le droit, des agents.

2. Nature des structures de coopération

a) Les Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés

L'existence juridique des BCNJ est légalisée par la convention entre la France et l'Allemagne relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande du 18 avril 1958¹⁵³. Leur création est une possibilité, non une obligation pour les Parties. La validité de la convention est indépendante de la concrétisation des BCNJ. Comme dans le cas de la convention de Mannheim, l'instrument est spécialisé. En revanche, il s'agit d'un accord bilatéral, plus facile à gérer. Par ailleurs, l'accord de 1958 met en place des structures opérationnelles, et non un appareil juridique complexe.

b) Le Centre de Coopération Policière et Douanière

Le Centre de coopération Policière et Douanière¹⁵⁴ relève d'un traité bilatéral, l'accord franco-allemand de Mondorf-les-bains, issu d'un traité multilatéral, la CAAS, dont l'article 39.4 indique que « dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les ministres compétents des Parties contractantes ». L'article 39.5 précise que « les dispositions du présent article ne font pas obstacle aux accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre Parties contractantes ayant une frontière commune ¹⁵⁵».

La difficulté pour ce nouvel organisme de trouver sa place dans un ensemble transfrontalier déjà dense a sans doute été prise en considération par les rédacteurs du traité. Afin de renforcer sa prédominance juridique dans le champ, le traité de Mondorf-les-bains précise dans son article 24 qu'« est abrogé avec l'entrée en vigueur du présent accord, l'accord conclu entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne relatif à la coopération entre les services de police dans la zone frontalière franco-allemande en date du 03 février 1977¹⁵⁶ ». Ce traité de 1977 organisait les premiers échanges d'informations transfrontaliers directs et les premiers échanges d'officiers de liaison entre les services de police judiciaire de Sarre, de Rhénanie-Palatinat,

¹⁵³ JORF du 5 novembre 1960, p. 9940.

¹⁵⁴ Centre de coopération policière et douanière.

¹⁵⁵ JORF du 22 mars 1995, p. 4447.

¹⁵⁶ JORF du 21 janvier 1979, pp. 216-217, évoqué aussi comme instrument transfrontalier de lutte contre le terrorisme par LE JEUNE, P., 1992, p. 167.

de Bade-Wurtemberg, d'Alsace et de Moselle. En abrogeant explicitement ce traité, les rédacteurs de Mondorf-les-bains ont cherché à faire disparaître toutes les structures fixes antérieures.

La question de la place de Mondorf-les-bains et du CCPD face aux structures qui ne relèvent pas du droit international est, assez paradoxalement, plus délicate, en raison de l'impossibilité, dans un traité international, de se référer à des accords de nature administrative et non législative.

c) Les Cellules de Coordination Européenne

Les Cellules de Coordination Européennes (CCE/KOST) et les Groupes de travail mixtes créés entre les services de police judiciaire allemands et français frontaliers reposent sur la base des Accords de Metz de 1992¹⁵⁷ (points 20 et 25¹⁵⁸). Cet accord se réfère explicitement à celui du 3 février 1977, mais n'a pas force de traité international. Le rapport du support légal à son contenu pratique est paradoxal. A une base légale relativement fragile car de nature purement administrative, on confie la création et l'encadrement juridique de structures de coopération engageant deux forces de police françaises – la police et la gendarmerie nationales – et les services de police des trois Länder frontaliers.

En outre, l'accord ne porte, pour le côté allemand, que la signature des seuls ministres de l'intérieur des Länder cités. Or, le point 1 de l'accord est consacré à l'« échange d'informations » entre un service frontalier de la Police aux Frontières française et un service homologue relevant du Bundesgrenzschutz, service de police fédéral, et évoque « un échange régulier d'informations et de documentation touchant à des questions frontalières et de statistiques », et assure que « cet échange sera poursuivi ». En outre, les points 3, 4, et 6 traitent exclusivement de la coopération entre la Police aux Frontières et le Bundesgrenzschutz, en particulier dans le cadre des Commissariats Communs. Or, les Länder ne possèdent pas la compétence de s'engager sur la politique d'activité d'une force de police fédérale. Par ailleurs, l'accord ne prévoit pas seulement la création des CCE et des groupes de travail, mais encore des détachements temporaires de fonctionnaires (point 12), l'amélioration des moyens de transmission (points 19, et 22), la

¹⁵⁷ Accord sur la coopération en matière de police dans les régions frontalières entre les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre et les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dit Accord des 28 points, du 12 octobre 1992.

¹⁵⁸ Point 20 : Mise en place de cellules de coordination. Point 25 : Organisation de réunions périodiques sur des problèmes transfrontaliers.

poursuite de la réflexion pour une utilisation rationnelle et complémentaire des effectifs (point 7). Les structures risquent de se développer à partir d'une base peu assurée. D'autre part, en se référant au traité de 1977, cet accord lie son sort à celui de ce dernier.

Le réseau des CCE s'est développé en organismes fortement sollicités dans le champ de la coopération transfrontalière¹⁵⁹. A la différence de la coopération directe, ces structures reposent sur une base officielle. Mais cette base se réfère à l'accord de 1977, abrogé par Mondorf. L'accord en 28 points de Metz est donc abrogé avec les organismes qu'il crée. De fait, une des chances de la coopération directe est peut-être de n'avoir reçu jusque-là aucune reconnaissance officielle. Paradoxalement, des formes de coopération qui n'ont jusqu'à Mondorf qu'une existence tolérée sont reconnues par ce traité, tandis que des formes mieux structurées sont abrogées en raison de leur statut légal. Pour les réseaux de coopération transfrontalière, le passage d'une existence officieuse à une reconnaissance internationale serait donc plus assuré de réussite que celui d'une légalité faible à une légalité pleine.

d) Les Commissariats mixtes

Le premier commissariat binational a été créé sur note de service du directeur départemental de la Police aux Frontières du Bas-Rhin en 1989, c'est-à-dire avec un degré minimal d'existence administrative. Cette base légale a été renforcée en 1992 par l'inscription de la coopération des Commissariats dans l'accord des 28 points. Il ne présente pas une garantie juridique particulièrement solide. En 1995, ces Commissariats binationaux sont à nouveau inscrits dans la coopération transfrontalière, mais reçoivent cette fois une reconnaissance aux niveaux respectivement fédéral et national, dans un « arrangement relatif à la coopération des services de police dans la zone frontalière » signé le 7 décembre par les Ministres de l'Intérieur français et fédéral allemand à Baden-Baden. Cela ne les insère pas pour autant dans le droit international, mais elles peuvent se valoir à partir de 1995 d'une existence officielle au niveau bilatéral¹⁶⁰. Par ailleurs, cet arrangement se détourne de l'accord de 1977 et s'appuie sur l'accord de Schengen

¹⁵⁹ Les groupes de travail ont vu le jour, mais n'ont pas été facteurs d'une dynamique importante.

¹⁶⁰ Sur la valeur et l'efficacité de tels accords, cf. WOEHLING, J.-M., 2001, p. 151.

(article 39.4¹⁶¹) de 1990 pour fonder le fonctionnement des Commissariats. Clairement, les réseaux de coopération souhaitent rester en fonctionnement et se détachent de leur traité de référence en se rattachant à un texte nouveau qui, du reste, ne les cite pas expressément. L'arrangement du 7 décembre 1995 ne crée pas de nouvelles structures, mais intègre d'anciens organismes dans le nouveau paysage juridique de la coopération transfrontalière. Il leur assure ainsi une reconnaissance légale et, par là même, une certaine pérennité¹⁶². A l'inverse des groupes de travail et des CCE qui reposent sur l'accord de Metz de 1992, elles échappent ainsi juridiquement¹⁶³ au domaine de validité de l'article 24 de Mondorf abrogeant l'accord du 3 février 1977.

e) Le réseau régional des officiers de liaison

Le réseau des officiers de liaison mis en place à partir de 1996 entre la gendarmerie et la police de Bade-Wurtemberg joue lui aussi entre les différents traités. Il repose, comme les organismes précédents, sur une entente de portée régionale entre les autorités de police et de gendarmerie. Réseau issu de l'accord de Metz, les officiers de liaison ont bénéficié, par le biais de l'aspect 5 (Echange permanent de personnels de liaison) du procès-verbal signé le 16 septembre 1997¹⁶⁴ à Lahr (RFA) entre la gendarmerie et la police des trois Länder frontaliers, d'une réaffirmation officielle de leur fonctionnement, mais toujours sur une base administrative. Les postes d'officiers de liaison ont donc été abrogés. Dans la pratique, les officiers de liaison allemand et français en place au moment de l'entrée en vigueur du traité de Mondorf-les-bains ont été envoyés au CCPD, gardant de fait en

¹⁶¹ Article 39.4 de la Convention d'application de l'accord de Schengen : « Dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les ministres compétents des Parties contractantes ».

¹⁶² L'article 1 de l'arrangement stipule que « Les parties contractantes mettent en place, dans le respect de leurs législations nationales, sur la base et en complément des accords en vigueur, des Commissariats permanents franco-allemands », laissant ainsi penser à la création de structures inédites, tandis que l'article 2.1 précise que « Des Commissariats permanents franco-allemands ont été mis en place à Neuenbourg/Ottmarsheim, Kehl/Strasbourg (Pont de l'Europe) et à Sarrebruck autoroute ».

¹⁶³ Dans la pratique, les commissariats binationaux n'ont pas pu se maintenir dans leur état d'avant 1999. Ils ont connu des changements en grande partie dus à l'entrée en fonction du CCPD.

¹⁶⁴ *Procès-verbal sur la réalisation des mesures d'amélioration de la coopération policière entre les Länder du Bade-Wurtemberg, de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre et la gendarmerie Départementale Alsace-Lorraine*, de 1997.

partie leurs attributions. Mais leur poste, leur fonction et leur position au CCPD sont ressentis et présentés par eux comme complètement différents de ceux des officiers de liaison.

Le problème ici est le niveau de travail: on a beaucoup plus d'informations au niveau du commandement. On reçoit de tout, et on fait des rapports sur ce qui [dans l'autre Etat] existe et pourrait être bon à prendre. C'était mieux dans mon poste d'officier de liaison à ..., plus efficace¹⁶⁵.

Mondorf est valable pour l'ensemble des forces de sécurité à la frontière et entend centraliser progressivement sur un seul organisme toutes les formes de coopération qui jouissaient jusque-là d'un degré de reconnaissance juridique plus faible. En effet, parmi tous ces réseaux, seul celui des commissariats binationaux a pu se maintenir, et ceci par un rattachement juridique à Schengen dès décembre 1995.

3. Interactions entre la valeur juridique des instruments et le positionnement des acteurs

Les caractéristiques juridiques des organismes ne sont en elles-mêmes que d'un intérêt restreint. Mises en perspective avec leur date de création, l'organisme ou le réseau qu'elles fondent, et les destins de ces organismes, elles sont un élément tout à fait déterminant pour leur capacité d'adaptation aux transformations des cadres juridiques de l'action policière. Leur nature¹⁶⁶ influe sur les marges d'action des organismes. La multiplication des accords franco-allemands de coopération transfrontalière a fait surgir en outre une concurrence entre organismes qui s'est jouée aussi sur la gestion de leurs fondements juridiques.

La gendarmerie a gardé ses pratiques de coopération directe dans un cadre officieux aussi longtemps que possible: l'absence d'institutionnalisation, malgré l'inconvénient de restreindre la capacité d'exploitation des renseignements recueillis par cette voie, permettait une action policière souple, en échappant à un contrôle par les magistrats. En revanche, la gendarmerie a considéré que le traité de Mondorf, en abrogeant l'accord de 1977, et en créant le CCPD, pouvait frapper d'illégalité la coopération directe. Elle a ainsi fait inscrire, et donc institutionnaliser la coopération directe, s'assurant ainsi de sa pérennité au prix d'une perte de liberté d'action.

¹⁶⁵ Entretien avec un ancien officier de liaison, au CCPD d'Offenbourg, le 26 avril 2000.

¹⁶⁶ Accord administratif, traité international, arrangement entre services de polices ou mis en place sous la tutelle préfectorale.

Les CCE créées par l'accord en 28 points de Metz en 1992 devaient disparaître, puisqu'elles reposent sur l'accord de 1977 et que les tâches qu'elles remplissent devaient être absorbées par le CCPD. Ceci ne s'est pas réalisé complètement. Seule une CCE, celle du Bade-Wurtemberg, s'est complètement reportée sur le CCPD. Les CCE du Rhénanie-Palatinat, de la Sarre et de Strasbourg sont restées en fonction, certaines inchangées, une autre – Strasbourg – avec des modifications de personnels et de missions. Il y a eu un phénomène de résistance à Mondorf.

III. Missions et compétences

Il existe un nombre important d'organismes pouvant par leurs missions¹⁶⁷ revendiquer un même champ d'action. Lorsque la concurrence entre organismes de coopération s'opère sur la nature des missions, sans que l'on puisse établir les rapports de force, la différence se joue sur les compétences qui leur sont attribuées. Il s'agit alors, à missions égales, de pouvoir revendiquer des compétences plus larges. Si la distinction s'opère au profit d'un organisme, les autres doivent se transformer pour ne pas disparaître.

1. La coopération sur le Rhin

La Convention de Mannheim n'entre en conflit avec aucune réglementation. Néanmoins, si elle fait du Rhin un territoire où les mêmes règles doivent être appliquées par tous les Etats et met en place une juridiction unique de Bâle à l'embouchure, elle ne renseigne pas sur le détail du travail des autorités du contrôle au niveau policier. Les missions et compétences des services de police chargés de la zone fluviale sont déterminées par les Etats. Ce n'est qu'à partir de 1967, avec la création de la *Wasserschutzpolizei*¹⁶⁸, suivie en 1969 par la création de la compagnie de gendarmerie fluviale, qu'émergent de véritables services de police spécialisés affectés au Rhin et à ses rives.

Les services sont tous deux en charge de missions de police administrative (surveillance de la navigation, du respect de la réglementation édictée par la Commission Centrale de la navigation, des normes de sécurité, de la législation du travail, protection de l'environnement, secours des personnes et des biens) et judiciaire (recherches subaquatiques dans le cadre

¹⁶⁷ On traite dans ce chapitre des compétences accordées aux organismes de coopération en tant que tels et non aux agents de police ou de douane qui y travaillent.

¹⁶⁸ Police allemande de protection fluviale.

d'enquêtes judiciaires, constatations judiciaires des accidents¹⁶⁹). Or, dans le cas de la découverte d'une infraction, deux difficultés persistent. La personne contrôlée sur la partie française du Rhin par des agents de la *Wasserschutzpolizei* allemande peut dénoncer la procédure comme nulle, car les agents ne sont pas compétents. La seconde difficulté tient dans la définition de la compétence territoriale, puisqu'il est difficile de préciser le lieu de commission de l'infraction. En l'absence de réglementation de la répartition territoriale des activités de police sur le Rhin entre services français et allemands, les deux Parties se sont accordé l'exercice des activités de police en concurrence sur toute la largeur du Rhin franco-allemand de Bâle à Lauterbourg.

Depuis la création des unités fluviales sur le Rhin en secteur franco-allemand et afin de pallier l'absence d'Accord intergouvernemental, une entente tacite s'est instaurée se traduisant sur le terrain par des contrôles effectués par l'une ou l'autre des unités sur toute la largeur du Rhin. Ainsi et compte tenu de l'impossibilité de définir précisément le lieu de commission de l'infraction, il est fait référence dans les procédures au point kilométrique du Rhin et à la commune de rattachement côté français ou allemand selon la nationalité des agents¹⁷⁰.

Il n'y a de coopération effective que par le biais d'une entente tacite, qui clarifie sans les institutionnaliser les rapports de travail les deux services. Ils agissent sur un même territoire sur des actions de coopération opérationnelle, telles que l'échange de renseignement, des réunions de travail, la participation mutuelle à des formations, l'exécution de services communs. Le cadre juridique du Rhin, unifié et international, implique la coopération entre les services de sécurité. Mais il ne fait que l'impliquer et aucun accord n'est venu jusqu'à ce jour régler le détail du travail des agents. Les missions leur sont indiquées par la Convention de Mannheim, mais ce qui touche à la protection de l'environnement ou au travail d'enquête judiciaire et n'est pas couvert par la réglementation de la Commission Centrale relève de chaque Etat.

¹⁶⁹ Cf. FABRE, M., 1998, p. 94.

¹⁷⁰ Document interne de la Compagnie de gendarmerie fluviale, daté du 4 novembre 1998, *Historique du projet d'accord franco-allemand pour la police de la navigation du Rhin*. Cette question de compétence territoriale des agents semble avoir trouvé une solution d'autant plus satisfaisante qu'elle préserve le principe d'unité de législation et de traitement de la navigation en vigueur sur le Rhin. Mais elle ne règle que la phase opérationnelle de la constatation de l'infraction puisque les compétences des agents en matière pénale en particulier diffèrent fortement entre agents allemands et français, et que le traitement des infractions, relevant des législations nationales, connaît aussi un sort divers selon qu'il s'effectue d'un côté ou de l'autre du Rhin.

Les agents de la *Wasserschutzpolizei* peuvent agir en qualité d'officiers de police judiciaire, à la différence de leurs homologues de la gendarmerie. Les services allemands sont constitués en commissariats avec des compétences de police générale. Les zones fluviales et portuaires relèvent de leur compétence. Ils ont en outre des pouvoirs étendus en matière de législation du travail. Les domaines d'action de la *Wasserschutzpolizei* étant bien plus étendus que ceux de leurs homologues français, la coopération s'opère que sur une part des activités des policiers allemands.

*Notre domaine de compétence concerne le droit pénal, mais aussi le droit civil, par le biais du droit de la responsabilité. En matière d'enquête, nous travaillons normalement comme tout service de police, nous sommes liés à la police du Land. Et on envoie les reçus des amendes aux Français... Avec la gendarmerie et la police nationales, il y a bien une coopération, même si la gendarmerie fluviale ne dispose pas des mêmes compétences de police générale que la *Wasserschutzpolizei*¹⁷¹.*

Ce décalage entre les pouvoirs de police de deux services est d'autant plus sensible aux agents que ceux-ci opèrent sur un même territoire, que leur coopération est opérationnelle, et qu'il n'existe aucune réglementation pour celle-ci. Pas plus ne disposent-ils de structure de coopération qui puisse coordonner les demandes et les réponses mutuelles. Le projet d'accord établi en 1999 montre bien qu'il existe un besoin qui n'est pas comblé par les rapports informels actuels.

2. Au sein des BCNJ

A la différence de la coopération sur le Rhin, la création d'une structure officielle¹⁷² a amené l'inscription de règles de coopération. La répartition des compétences et la délimitation des pouvoirs des agents concernent en particulier le déroulement des contrôles (articles 5 à 9), l'échange de renseignements (article 10) et le statut des personnels des bureaux (articles 11 à 19). Ce n'est pas une structure unique dotée d'un personnel franco-allemand mais elle met en place une réglementation unique des pouvoirs et des compétences des agents sur des territoires d'action respectifs. Elle possède des propriétés au-delà des missions et compétences des agents français et allemands.

Ces structures ont abandonné des missions à l'ouverture du Marché Commun et recentré leur action sur d'autres domaines.

¹⁷¹ Entretien avec un responsable du commissariat de la *Wasserschutzpolizei* de Kehl, le 7 décembre 1999.

¹⁷² *JORF* du 5 novembre 1960, p. 9940.

Le cadre de travail de la douane n'est donc plus à 100% la frontière, et il y a pour ses agents une obligation de ciblage, et donc de faire des contrôles mobiles et sélectifs. Il y a eu aussi la perte de la perception par la douane de la TVA intracommunautaire¹⁷³, qui est maintenant déclarée directement par l'entreprise qui reçoit la marchandise. Mais en revanche, la douane a récupéré des contributions indirectes avec de nouvelles missions. En tout cas, cela a imposé un changement complet de mentalité. Dans l'organisation de la douane, certains bureaux travaillaient sur l'importation pour 60 ou 70% de leur activité, comme par exemple les deux bureaux de Strasbourg. En 1993, cela a amené de grosses restructurations, surtout dans le Nord et l'Est (...)¹⁷⁴.

Ces bureaux n'ont pas une mission de coopération en soi. Elles n'ont pas pour cette raison développé de missions propres à la frontière et n'ont pas pu se préserver des bouleversements des missions de l'organisation douanière. Dans ce cadre, l'absence de compétences de coopération et d'une spécialisation pointue dans un domaine précis rend un service fragile face aux réorganisations internes.

3. Les missions des Commissariats mixtes

Les Commissariats binationaux forment une étape supplémentaire dans l'acquisition par les structures de coopération de compétences au-delà de celles des agents. Elles disposent d'attributions propres (que ne pourraient remplir des services en dehors de ces structures) et spécialisées. Les missions que le texte de 1995 leur accorde consistent « outre la remise d'étrangers, dans la zone frontalière, à faciliter la coordination des actions de police et à recueillir et transmettre des informations ». Il y a attribution de missions de coopération propres à la structure. En revanche, l'aspect spécialisé des missions est peu présent.

Les missions d'information et de coordination visées au premier alinéa concernent les domaines suivants : lutte contre l'immigration irrégulière et les infractions qui s'y rapportent, notamment les filières d'immigration clandestine et la falsification et contrefaçon de titres de voyage ; répression de la délinquance générale dans les zones frontalières, y compris des délits en matière de stupéfiants, pour autant que celle-ci relève du domaine de compétence de la police ; prévention des menaces à la sécurité et à l'ordre public¹⁷⁵.

La fonction de coordination concernant les domaines visés à l'article 3 alinéa 2 comprend notamment les activités suivantes : participation à la préparation et au soutien technique de l'exercice des observations et des poursuites transfrontalières conformément aux articles 40 et 41 de la Convention d'application de l'accord de Schengen ; Harmonisation des mesures conjointes de renseignement et de surveillance dans les zones frontalières ; Coordination permanente des interventions de

¹⁷³ Sur ce point et les transformations de la douane en « police économique » après l'entrée en vigueur du Marché unique, CLINQUART, J., 1995, et VIALLA, J.-L., 1995.

¹⁷⁴ Entretien avec un douanier au poste du Pont de Kehl, le 1er décembre 1999.

¹⁷⁵ Article 3, alinéa 2.

*police sur la base de plans d'intervention communs (...); Préparation et exécution de la remise d'étrangers (...)*¹⁷⁶.

Le but de l'institutionnalisation de ces commissariats binationaux a été d'en faire des organismes à vocation globale de centres de coopération policière transfrontalière. Or, les compétences que le texte accorde aux Commissariats binationaux relèvent en partie des services de police des Länder. Une autorité de police fédérale accorde à ses services des capacités d'action qui relèvent des Länder, et dont il ne peut disposer. Cette situation a été prise en compte lors de la rédaction du texte, puisqu'à 4 reprises dans le corps du texte est affirmée la nécessité de l'accord des Länder, pourtant non Parties à l'arrangement.

*Le Ministre de l'Intérieur de la République Française et le Ministre fédéral de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne (...), animés de l'intention d'élargir la coopération en matière de police dans la zone frontalière, et en accord avec les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre (...)*¹⁷⁷.

*Les missions d'information et de coordination visées au premier alinéa concernent les domaines suivants sous réserve de l'approbation des Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre, pour autant qu'elles soient de leur compétence (...)*¹⁷⁸.

*Dans la mesure où les opérations susvisées se réfèrent à des interventions et des opérations de police, elles s'appliquent sous réserve de l'accord des Länder cités à l'article 3 alinéa 2 du présent Arrangement*¹⁷⁹.

La partie française sera informée par notification de l'accord des Länder prévu à l'article 3, paragraphe 2 et à l'article 5180.

Les compétences des Commissariats binationaux empiètent largement sur celles des polices des Länder. Les Länder n'ont pas accordé leur aval au texte de l'arrangement, et le texte n'a jamais été ratifié par les Parlements.

*Les accords sur les Commissariats bilatéraux n'ont pas été signés par les Länder, puisque les négociations se sont passées sans eux. Et les accords ne seront sans doute pas signés par eux*¹⁸¹.

Les Commissariats binationaux ont été vus par les pouvoirs régionaux comme l'instrument du pouvoir fédéral pour s'arroger des compétences relevant des Länder. Ils remplissent donc les missions de l'arrangement qui relèvent de la police des frontières, sans extension à d'autres domaines. Cette tentative du fédéral de gagner des compétences du régional est caracté-

¹⁷⁶ Article 5 de l'accord de 1995.

¹⁷⁷ Introduction au texte de l'arrangement de 1995.

¹⁷⁸ Article 3, alinéa 2 de l'arrangement de 1995.

¹⁷⁹ Article 5 de l'arrangement de 1995.

¹⁸⁰ Article 9 « Notification de l'accord des Länder » de l'arrangement de 1995.

¹⁸¹ Entretien avec un gendarme à la Légion de gendarmerie d'Alsace à Strasbourg, le 19 mai 1999.

téristique des relations entre les échelles de pouvoir dont la frontière franco-allemande est le théâtre et l'enjeu.

Ici se perçoit la difficulté de la position allemande vis-à-vis de la coopération transfrontalière et de son institutionnalisation. Seul le ministre fédéral est compétent en matière d'engagements internationaux, mais il ne dirige que le BGS. De l'autre côté, les Länder ne peuvent conclure d'engagements internationaux, mais sont compétents en matière de police et ont avec la France des rapports de coopération intenses. Pour fixer ces pratiques, ils ont besoin de la signature du Ministre fédéral, lequel ne peut quant à lui conclure d'accords de coopération que dans les domaines où il est compétent, et requiert l'accord des Länder dans des domaines d'action où son partenaire français, responsable pour l'ensemble des services de police, peut s'engager sans restriction. Les Länder ont donc intérêt à refuser toute association à des traités donnant des capacités d'action élargies au Bund.

Ce cercle vicieux juridique bloque la possibilité de fixer en droit international les règles de la coopération franco-allemande avec les Länder et la possibilité pour le Bund de répondre au partenaire français avec la même liberté, devant restreindre le contenu de ses accords aux missions qui lui sont dévolues constitutionnellement. C'est une des raisons pour lesquelles les structures de coopération impliquant les Länder reposent sur des accords de portée régionale et non internationale. Même l'accord de Mondorf-les-bains vérifie ce mécanisme. Le Centre de coopération permet aux polices des Länder des pratiques de coopération transfrontalière. Cela est dû à un accord entre le Bund et les Länder en vertu du principe de subsidiarité, dont la réussite tient au fait que le Centre implique la présence active des Länder.

4. Les missions des CCE

L'accord des 28 points qui crée les CCE est étonnamment imprécis sur les missions des cellules.

Elles sont à la disposition de l'ensemble des services chargés de la lutte contre la délinquance en vue d'assurer le bon déroulement de la Coopération. (...) Les missions confiées se font dans le respect des compétences des services centraux nationaux et dans l'observation des obligations auxquelles ils sont soumis¹⁸².

¹⁸² Point 20 « Mise en place de cellules de coordination » sous le titre « coopération en matière de police judiciaire » de l'accord de Metz.

Aucun ministre n'y a participé, il était donc impossible d'inscrire dans le texte des missions précises engageant précisément les services de police. En même temps, les services, régionaux et fédéraux devaient avoir la possibilité de solliciter les cellules. Là aussi, la capacité française à engager les polices est plus forte, toujours en raison de la dualité des échelles de partenariats en Allemagne. Le texte cite les services français qui participent aux cellules, il reste muet sur les services allemands.

Pour la France, la cellule de coordination est implantée au Service Régional de Police Judiciaire de Strasbourg (SRPJ). Elle est composée de représentants de la Police Judiciaire (PJ), de la Police de l'Air et des Frontières (PAF), de la Police Urbaine (PU) et de la gendarmerie. Pour l'Allemagne, les cellules de coordination sont implantées :

- en LKA¹⁸³ de Sarrebruck pour la Sarre
- en LKA de Mayence pour la Rhénanie-Palatinat
- en LKA de Stuttgart pour le Bade-Wurtemberg¹⁸⁴.

C'est l'application du texte qui a défini les missions des agents.

Les missions de la cellule ont été identifiées par le personnel de la cellule elle-même. Il s'agissait d'identifier des numéros de téléphone, de rechercher des adresses, de vérifier l'authenticité de papiers, de rechercher des comptes bancaires, d'identifier des plaques d'immatriculation... Une autre grosse partie du travail consistait en interprétariat. (...) L'aspect linguistique est déterminant pour le fonctionnement de la coopération. On a alors établi un lexique des termes juridico-policiers franco-allemand. Le travail a duré un an. On fait aussi de l'interprétariat sur des opérations ponctuelles, dans des réunions, pour le procès-verbal de réunions, et pour les synthèses au directeur, et des synthèses et analyses à la direction centrale¹⁸⁵.

L'indétermination du texte dote ces cellules d'un pouvoir d'appréciation des demandes qui leur sont adressées, exercé selon des stratégies propres à chaque cellule ; c'est aussi un facteur de grande souplesse dans la gestion des structures. En effet, l'entrée en vigueur de Mondorf-les-bains, si elle a bousculé ces dernières, ne les a pourtant pas éliminées. Elles se sont réorientées et ont organisé leurs stratégies d'évolution.

Le problème est que la CCE repose sur les 28 points, et que Mondorf-les-bains prévoyait que tout ce qui existait avant doit disparaître. Or, cela voudrait dire que la CCE serait alors caduque. Mais la Sarre par exemple n'est pas au CCPD mais a conservé sa KOST. La Rhénanie-Palatinat a gardé sa CCE au LKA. Même si le directeur du SRPJ avait arrêté la cellule, il pourrait quand même la garder sous un autre nom que CCE. Mais en fait, la CCE est restée quand même. Entre temps, la coopération avec la Suisse a pris de l'ampleur, avec l'accord du 11 mai 1998, entré en vigueur le 1er septembre 2000. La cellule est vraiment européenne maintenant

¹⁸³ Landeskriminalamt, Service régional de police judiciaire de chaque Land.

¹⁸⁴ Point 20 « Mise en place de cellules de coordination » sous le titre « coopération en matière de police judiciaire » de l'accord de Metz.

¹⁸⁵ Entretien avec un agent de la CCE de Strasbourg le 3 octobre 2000.

avec cet accord avec la Suisse. Est prévu là un deuxième CCPD avec la Suisse. La DCPJ elle-même a un projet de réforme qui mettrait les 20 SRPJ sous des Directions interrégionales de police judiciaire. Par exemple, Strasbourg et Nancy appartiendraient à une DIP¹⁸⁶. Si cela se faisait, Strasbourg pourrait s'occuper des autres frontières de la Belgique et du Luxembourg. Ce serait alors vraiment une CCE¹⁸⁷.

La KOST de la Sarre reste en l'état. La KOST de Rhénanie-Palatinat a expédié deux fonctionnaires, mais elle garde sa KOST ouverte parce qu'elle a des relations européennes hors Mondorf. A Strasbourg, la KOST subsiste, mais avec des évolutions. Elle doit avoir une vocation plus européenne et le SRPJ veut travailler avec la Suisse¹⁸⁸.

5. Les officiers de liaison : variété et indétermination des tâches

Les officiers de liaison ont dès 1999 été absorbés par le CCPD en raison de leur incapacité à se démarquer des compétences et des missions du CCPD par des ressources spécifiques.

De toute façon, c'est exactement la même chose que ce qui se passait avant de part et d'autre de la frontière par le biais des officiers de liaison, sauf que l'on a mis des Allemands et des Français dans le même bâtiment. Mais ça ne change rien, et on a toujours la même chose à faire. Vérifications d'identité, de numéros, etc.¹⁸⁹

L'absence de spécialisation des missions des officiers de liaison ne tient pas aux missions. Les officiers de liaison disposaient d'une grande marge dans le choix de leurs activités.

Mes homologues officiers de liaison allemands avaient moins de travail d'enseignement. Ils étaient beaucoup plus engagés dans le travail des brigades, alors que moi, je maintenais le niveau de croisière, et le niveau des demandes est resté égal. Les Allemands ont toujours augmenté le nombre de demandes¹⁹⁰.

La faiblesse en personnel a été décisive. Chaque officier de liaison a privilégié un type d'action, mais seulement à la marge d'une masse de travail plus général ; son action privilégiée est restée une caractéristique individuelle.

A [...], j'ai été content quand il y a eu l'ouverture du CCPD, car il y aurait une décharge des exposés, des demandes. Il y en avait trop à [...]¹⁹¹.

6. Impact des missions du CCPD sur les structures dans le champ

L'influence de l'entrée en fonction du CCPD sur le paysage des réseaux de coopération est en premier lieu effective par les missions du Centre. Le

¹⁸⁶ Directions Interrégionales de Police Judiciaire mises en place à partir de 2003.

¹⁸⁷ Entretien avec un agent de la CCE de Strasbourg le 3 octobre 2000.

¹⁸⁸ Entretien avec un policier français du CCPD à Offenbourg, le 24 avril 2000.

¹⁸⁹ Entretien avec un gendarme du CCPD à Offenbourg, le 12 avril 2000.

¹⁹⁰ Entretien avec un gendarme du CCPD à Offenbourg, le 26 avril 2000.

¹⁹¹ Entretien avec un ancien officier de liaison, au CCPD à Offenbourg, le 26 avril 2000.

traité de Mondorf-les-bains confère au centre de coopération des missions dans tous les domaines de police générale et de douane.

Des centres communs sont installés comme services d'échange d'informations et de coordination entre les autorités des deux Parties contractantes visées à l'article 1er, sur le territoire national de l'un ou de l'autre des deux Etats dans leurs zones frontalières (...)¹⁹².

Dans les centres communs les agents de l'ensemble des services de police et de douane, installés dans des locaux communs et agissant dans le cadre de leurs compétences respectives, travaillent en étroite collaboration aux fins d'échanger, analyser et transmettre des informations sur des affaires ayant pour cadre la zone frontalière - sans préjudice des relations de service et de l'échange d'information par les organes centraux nationaux - et pour participer à la coordination des interventions dans les cas où les attributions de plusieurs autorités de différents secteurs sont concernées¹⁹³.

Les domaines d'action du CCPD sont limités par un critère géographique et par son caractère non opérationnel. Ces délimitations lui attribuent l'ensemble des activités non opérationnelles de la coopération transfrontalière, tout en laissant à chaque organisation, par l'absence d'énumération de leurs missions, la détermination des investissements et des domaines d'activité.

Les organisations sont, dans une certaine marge, libres de décider de leur usage du CCPD. En retour, cet usage est, en fonction de l'intensité du recours qu'elles y ont et de l'investissement qu'elles y font (en moyens humains et matériels) ressenti par les structures précédemment établies dans le même champ comme une concurrence ou comme une complémentarité.

IV. Capacités d'action : personnels, matériels, infrastructures

La structuration et les ressources du champ du contrôle social formel diffèrent entre les systèmes allemand et français. Ces ressources sont alors, en raison de la diversité de leur répartition dans les services, identifiées par les acteurs comme des freins, des moteurs ou des éléments neutres de la coopération.

Dans cette perspective, deux critères font l'objet d'un examen attentif. Celui des ressources en personnel examine l'investissement de chaque service au niveau quantitatif et qualitatif. Le second est celui du poids de l'investissement matériel de chaque service au regard des nécessités de la coopération.

¹⁹² Article 4, 1 du Traité de Mondorf-les-bains.

¹⁹³ Article 4, 2 du Traité de Mondorf-les-bains.

1. La coopération sur le Rhin

L'absence de réglementation de la coopération sur le Rhin crée des espaces d'incertitude dans l'activité de police des services de sécurité. Nonobstant le fait que les services souhaitent une reconnaissance juridique de leurs pratiques, ces espaces confèrent à la coopération sa souplesse. Cette absence de réglementation induit aussi que la répartition du travail se fait à partir d'autres critères que le droit. Ainsi, les capacités d'action se révèlent d'autant plus cruciales pour les services allemand et français qu'elles déterminent effectivement l'occupation du champ.

Chez nous, beaucoup parlent allemand, et vice-versa. Il n'y a en fait aucun problème. Ici, nous sommes 17, et nos interlocuteurs sont à Strasbourg et à Gamsheim. Notre poste à Breisach travaille avec Neuf-Brisach. A Strasbourg, il y a 7 gendarmes, comme à Gamsheim et à Neuf-Brisach. A la compagnie à Strasbourg, ils sont à trois¹⁹⁴.

Entre les deux services existe une certaine homogénéité dans la répartition de ressources humaines, puisque le commissariat de Kehl compte autant d'agents que l'ensemble des postes français avec lesquels il travaille. Les services français et allemand de police fluviale disposent chacun de trois bateaux. La compagnie de gendarmerie fluviale dispose des trois vedettes Kilstett – construite en 1978 – Alsace – construite en 1979 – et Sainte Geneviève – construite en 1995. De leur côté,

Les Allemands ont trois vedettes, une grosse, une moyenne et une petite. Nous travaillons sur 90 kilomètres, et nous avons aussi un secteur de travail en commun avec Gamsheim. La Brigade fluviale¹⁹⁵ travaille jusqu'à Gamsheim, et ensuite celle de Gamsheim travaille jusqu'à Lauterbourg¹⁹⁶.

Les capacités en matériel et en hommes paraissent assez équilibrées. Mais le discours des acteurs implique une puissance d'action chez les services fluviaux allemands élevée par rapport aux autres acteurs de la sécurité.

La Wasserschutzpolizei va venir entre le 8 et le 12 mai faire des interventions ici au centre. Mais bon, la Wasserschutzpolizei, c'est encore autre chose. Ils fonctionnent presque en circuit fermé, et on peut se demander s'il est nécessaire d'entretenir une telle force et autant de personnel pour ça. Parce que les bateaux sont contrôlés à Amsterdam, à Rotterdam, à Mannheim, Ludwigshafen ... Jusqu'à Bâle, et de toute façon, ils ne peuvent rouler que sur le Rhin, donc avec des possibilités limitées

¹⁹⁴ Entretien avec le responsable de la Wasserschutzpolizei de Kehl, à Kehl, le 12 décembre 1999.

¹⁹⁵ La brigade fluviale de Strasbourg.

¹⁹⁶ Entretien avec le responsable de la Wasserschutzpolizei de Kehl, à Kehl, le 12 décembre 1999.

*d'infractions. En plus, la criminalité fluviale est restreinte. Alors bon. Mais ils n'aiment pas entendre ce genre de discours*¹⁹⁷.

Il s'agit ici d'une évaluation en terme de rentabilité, par un responsable en frontière d'un autre service de police, des investissements du ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg dans ce service. Ce discours laisse entendre que beaucoup de moyens sont investis dans un service spécialisé dont le rayon d'action est limité territorialement. L'attribution de ressources humaines et financières s'effectuerait à ce service au détriment d'autres organes de police travaillant à la coopération transfrontalière. Des moyens qui pourraient revenir à des services de coopération couvrant des champs d'action plus vastes seraient employés sans grande légitimation.

Par ailleurs, l'équilibre entre services français et allemands existe en 2001, mais semble jusqu'à une date récente ne pas avoir été réel.

*Quand le Directeur Général de la Gendarmerie est venu rendre visite à la Compagnie Fluviale de Gendarmerie, ils avaient deux bateaux, un très vieux et un autre. Ils ont voulu faire la visite sur l'autre, mais ont eu un problème de moteur, et ils ont donc dû utiliser le vieux. Alors ils se sont mis d'accord avec la Wasserschutzpolizei pour que la rencontre avec eux se fasse avec leur meilleur bateau. Ils ont donc montré au Directeur Général combien ils étaient mal équipés par rapport à leurs partenaires allemands, et quelques mois plus tard, ils avaient deux bateaux neufs*¹⁹⁸.

La situation actuelle des services fluviaux est le produit d'une mise à niveau des capacités entre partenaires. L'état des forces est une donnée et un produit de la pratique de la coopération.

Dans le cas de la gendarmerie fluviale, le degré de réactivité important à partir d'une situation (avarie sur un bateau français) montre que ce n'est pas tant le manque de matériel (la visite a pu avoir lieu) que l'incapacité à répondre au dispositif allemand par un matériel de même niveau qui a déterminé la fourniture de matériel supplémentaire à la compagnie de gendarmerie fluviale. Le degré d'équipement d'un service influe sur la stratégie d'équipement du partenaire dans son réseau de coopération. Les capacités de travail de chaque structure de coopération sont ainsi le produit de politiques d'emploi des hommes et des moyens développées par chaque partenaire du réseau en fonction des capacités déployés par les autres acteurs.

¹⁹⁷ Entretien avec un policier allemand du Bade-Wurtemberg en poste au CCPD, le 13 avril 2000.

¹⁹⁸ Entretien avec un policier français du CCPD, le 26 avril 2000.

2. Les BCNJ

Les Bureaux à contrôles nationaux juxtaposés sont aussi révélateurs de la sensibilité des réseaux de coopération aux rapports entre les capacités d'action. Ces organes de coopération ont changé profondément à partir de 1993 par l'entrée en vigueur du Marché Commun et l'ouverture des frontières. Les réorganisations internes de l'emploi des ressources ont été diversement ressenties dans les services frontaliers.

En 1993 a été instauré le critère de proportionnalité. Les contrôles aux frontières doivent représenter dans le temps de contrôle le temps de contrôle à l'intérieur du territoire. Il n'y a plus de brigade H24 en frontière. Le cadre de travail de la douane n'est donc plus à 100% la frontière, et il y a pour ses agents une obligation de ciblage, et donc de faire des contrôles mobiles et sélectifs. (...) Dans l'organisation de la douane, certains bureaux travaillaient sur l'importation pour 60 ou 70% de leur activité, comme par exemple les deux bureaux de Strasbourg. En 1993, cela a amené de grosses restructurations, surtout dans le Nord et l'Est, et des nouvelles affectations des agents des douanes dans d'autres postes, souvent dans des emplois de bureau en administration centrale, pour lesquels ils n'étaient ni faits ni préparés. Il y a bien sûr eu une certaine préparation avant 1993, par le biais de mutations, et de postes qui n'ont plus reçu de nouvelles affectations déjà à partir de 1989-90. Mais il reste que la restructuration a été brutale, car certaines régions étaient empreintes d'une tradition commerciale frontalière très forte¹⁹⁹.

En raison de l'absence de structures de coopération transfrontalière spécifiques, et parce que la coopération internationale est demeurée l'apanage des services centraux en Allemagne et en France, il a peu importé aux organisations douanières de conserver des ressources humaines et matérielles dans les postes frontaliers. A cela s'ajoute un violent démantèlement des postes frontaliers en Allemagne à la frontière française qui a d'autant moins incité les services français à attribuer aux postes douaniers des ressources supplémentaires.

Le cas des BCNJ présente l'image en négatif du processus de renforcement des ressources de la coopération fluviale. Les BCNJ sont un organe de coordination des opérations de contrôle à un point frontalier, mais sans mission de coopération. Pour cela, les agents sont restés du point de vue des compétences acquises, interchangeable avec tout autre. Ils n'ont pas développé en interne une compétence spécifique.

Il y a à peu près 100 agents des douanes françaises à la frontière allemande, et environ 15 agents allemands à la frontière française²⁰⁰.

Depuis cette poussée vers l'Est du personnel de la douane allemande, les relations entre fonctionnaires de douane allemands et français ont été anéanties. Le chargé de mission pour la douane française à Bonn semble avoir sauvé cette relation et

¹⁹⁹ Entretien avec un douanier français du poste du Pont de Kehl, le 1er décembre 1999.

²⁰⁰ Entretien avec un douanier français en poste au CCPD, le 18 avril 2000.

*cette coopération du pire, et on lui avait donné pour mission de nouer des contacts avec les services allemands. La difficulté principale est que l'on se trouve maintenant dans une phase de transition accompagnée par d'importantes suppressions d'effectifs qui doit encore achever son propre développement*²⁰¹.

La coopération entre les services douaniers locaux tend au démantèlement des ressources disponibles, à la perte d'équilibre dans les rapports entre capacités de travail locales allemandes et françaises et à la concentration et la centralisation des capacités de coopération²⁰².

3. Les Commissariats mixtes et les CCE

Les commissariats binationaux et les cellules de coopération européenne ont les mêmes tendances que les BCNJ, mais les CCE et les commissariats binationaux y opposent davantage de résistance, en raison même du développement, en leur sein, de spécialisations propres à leurs structures, qui manquaient justement aux BCNJ lors des restructurations douanières²⁰³.

La CCE de Stuttgart a complètement reversé son personnel sur le CCPD. Ce report de ressources ne s'est effectué en revanche que partiellement dans les autres services régionaux de police judiciaire allemands et français, qui ont opéré une distribution partielle des ressources humaines et un maintien de personnels à titre de veille (les services n'étant pas prêts à délocaliser totalement des personnels expérimentés vers une structure dont la rentabilité pour les services territoriaux n'est pas a priori assurée) et pour assurer la transition entre les débuts du fonctionnement du CCPD et l'arrêt du fonctionnement des cellules.

Le SRPJ de Strasbourg a certes investi des ressources dans le CCPD, mais a été le dernier à le faire parmi les organisations françaises participantes. Le cadre du CCPD offrait à l'activité du SRPJ une visibilité institutionnelle bien moindre. Le retour en terme de « faire savoir » au sein de l'institution risquait donc d'être plus mince. La stratégie de mise en valeur, envers l'institution, de l'activité du SRPJ dans le cadre du CCPD s'effectue en particulier par un rapport hebdomadaire de l'activité fournie en matière d'entraide judiciaire par les représentants du SRPJ au CCPD, envoyé à la Direction nationale de la Police Judiciaire. Cette intensité du compte-rendu est, aux dires de l'agent interrogé, très rare, et tiendrait à l'affectation à

²⁰¹ Entretien avec un douanier français à Paris le 28 mai 1999.

²⁰² Cf. de même BOCKEL, J.-M., 1999, pp. 28-29.

²⁰³ BOCKEL, J.-M. (1999, p. 29) considère que « le lieu d'échanges qu'a constitué le commissariat commun pour les policiers a manqué aux douaniers ».

l'étranger. L'appartenance à la police nationale favorise en outre une tendance des services à mettre en valeur leurs activités propres, au détriment d'une évaluation transversale de l'action. Une telle médiatisation interne de l'activité d'un service se trouve chez le SRPJ de Strasbourg et le LKA du Bade-Wurtemberg.

Même si le Rhénanie-Palatinat investit des ressources au CCPD, il maintient inchangé ses capacités propres. La Sarre n'a pas investi de personnel dans le CCPD, et a gardé intacte sa Cellule de coordination européenne. La répartition du personnel de chaque service de police judiciaire au sein des organismes de coopération, et en particulier du CCPD résulte des stratégies d'occupation des services de coopération. En raison de leurs liens de proximité avec le Luxembourg, les LKÄ de la Sarre et du Rhénanie-Palatinat n'ont pas souhaité démanteler leurs services de coopération au seul profit du CCPD, essentiellement tourné vers la France. A son tour, le SRPJ de Strasbourg, en se gardant un noyau de personnel qualifié à la CCE, assurait la continuité de la liaison avec les deux LKÄ. L'état des capacités de travail est facteur et objet d'influence entre les services. Ceci est d'autant plus le cas dans les services de police judiciaire, pour lesquels, en raison de leur spécialisation dans la grande délinquance, le renseignement et l'accès au renseignement jouent un rôle primordial. Pour ces services, il s'agit de s'assurer un accès si possible privilégié aux renseignements des services partenaires. Pour le SRPJ, il est primordial de conserver du personnel à la CCE pour ne pas laisser la gendarmerie seule interlocutrice des Allemands en matière de coopération judiciaire; il est en même temps nécessaire d'être actif au sein du CCPD, puisque la gendarmerie y est aussi active dans l'entraide judiciaire.

4. Une tentative d'évaluation des rapports globaux de capacités d'action

Chaque structure repose sur un ensemble organisationnel dont elle tire ses ressources. Un déséquilibre des ressources en faveur des services allemands affleure. Dans les entretiens, le côté allemand n'invoque jamais le problème d'une attribution parcimonieuse des moyens matériels, discours pourtant très présent chez les agents français et les agents allemands jugeant les capacités d'action des partenaires français.

Treize policiers travaillent à la BREC²⁰⁴ de Strasbourg. En Bade-Wurtemberg, il y a six MEK²⁰⁵. Celui du LKA²⁰⁶ compte 70 personnes, et de 35 à 50 personnes pour les cinq autres. Pour le travail, c'est avec Karlsruhe et Freiburg qu'on est le plus en contact. En Sarre, ils sont à peu près 15. Mais en fait, à Stuttgart, ils sont 70 en tout pour en avoir tout le temps 15 d'opérationnels²⁰⁷.

Cette différence²⁰⁸ caractérise l'état général des rapports entre les capacités matérielles des partenaires de la coopération transfrontalière.

Pour le port d'armes par des policiers allemands en observation au-delà de la frontière, il faut à présent une demande d'autorisation par le Procureur, ainsi qu'une autorisation sur le nombre de voitures allemandes habilitées à faire l'observation. (...) Pour le Peilen²⁰⁹, le nombre de voitures utilisées est problématique, parce que les Français prennent en charge la sécurité des Allemands après la frontière. Or, s'il y a dix voitures allemandes pour deux voitures françaises, ça n'a pas de sens²¹⁰. En Bade-Wurtemberg, il y a cent policiers qui sont formés à l'observation, qui ne font que cela. Quand les Français ont été saisis par les Allemands pour une demande, les magistrats de Sirène ont opposé un refus car il y avait trop de voitures et trop d'armes²¹¹.

C'est dans le cadre des organes de coopération que l'on perçoit le plus clairement cette mise en perspective des capacités matérielles par les agents. Ceux-ci sont naturellement amenés à des comparaisons entre leur organisation et celle de leurs partenaires, et le contexte de la mise en chantier du CCPD se prête à la comparaison critique des moyens alloués.

²⁰⁴ Brigade Régionale d'Enquête et de Coordination.

²⁰⁵ Mobiles Einsatzkommando, Brigade mobile d'intervention dans la police allemande. Avec les SEK – Spezialeinsatzkommando – elles forment des unités spécialisées qui interviennent dans des cas de criminalité grave. Elles sont en particulier les services partenaires des BREC françaises.

²⁰⁶ Landeskriminalamt.

²⁰⁷ Entretien avec un agent de la Brigade Régionale d'Enquête et de Coordination du SRPJ de Strasbourg, le 3 octobre 2000.

²⁰⁸ Du reste, le déséquilibre dans le rapport des forces matérielles n'est que rarement évoqué comme la dénonciation d'un manque de personnel ou de matériel par le côté français. Le discours s'arrête à la constatation de ressources différentes entre les partenaires de coopération et d'un blocage subséquent des opérations de coopération.

²⁰⁹ Peilen : observation radiogoniométrique, sonde.

²¹⁰ Remarques faites au cours d'une réunion entre agents de la police judiciaire français et allemands au CCPD d'Offenburg le 2 novembre 1999. Cet exemple, basé sur des cas concrets, est fréquemment utilisé par les membres des Parquets ou des forces de sécurité pour illustrer parfois le manque de moyens français pour assurer une coopération sans accroc, parfois la disproportion des moyens mis en œuvre du côté allemand par rapport au cas à traiter.

²¹¹ Entretien avec un agent de la gendarmerie au CCPD, le 14 avril 2000.

Les questions de coopération internationale décentralisée ne sont pas sûres d'être abordées par les autorités centrales car elles signifient une perte de souveraineté, la fourniture de moyens, et leur prise en compte dans et par un Etat centralisé²¹². Les cartes par ordinateur et projetées, on n'en a pas l'usage, même pour Lothar²¹³. On dépense du pognon pour rien. Pourquoi? Je ne sais pas la nécessité de la chose. La mission est ici de faire de la coopération et de l'échange de renseignements. Pour l'opérationnel, il y a la gendarmerie et les postes de commandement. C'est à eux qu'une telle carte pourrait servir²¹⁴.

L'activité des personnels dans le CCPD fournit la substance et la distanciation nécessaires à la mise en perspective des ressources. Ainsi, même s'il n'est pas sûr que les agents aient été informés des ressources matérielles dont ils pourraient disposer au Centre avant d'y être arrivés, ils mettent la qualité des conditions de travail au CCPD comme explication partielle à leur candidature.

Il y a eu des discussions avec les postes. J'ai réfléchi que de toute façon, le commissariat binational serait dissout à un moment ou à un autre, et qu'ici, les conditions de travail devraient sûrement être meilleures²¹⁵.

Quand on nous a présenté le centre pendant le stage avant d'y aller, (x) de la Direction des Relations Internationales ne pouvait le faire. Personne ne connaissait quoi que ce soit, et on ne savait pas quoi faire pendant le stage. Avant le centre, il y avait la CCE, donc on s'est dit que cela devait ressembler à quelque chose comme cela, que l'on pourrait sortir. Je voulais y aller, et comme en plus mon fils doit faire ses études à Strasbourg. Je ne voulais pas faire de l'administratif. Je n'ai jamais fait ça. Et en plus, les conditions là-bas étaient mauvaises²¹⁶.

La création du centre, en opérant un processus de « déterritorialisation » géographique et fonctionnel, permet chez les agents un discours sur les capacités de travail qui est absent et moins spontané dans les entretiens avec des agents des services territoriaux.

En outre, le CCPD comprend 52 agents²¹⁷ issus des services de sécurité de deux pays et de huit institutions différentes. Les agents s'y répartissent comme le montre le tableau 2²¹⁸. La contribution humaine, financière et logistique des organisations allemandes est fixée dans l'Accord Administratif du 10 mars 1999²¹⁹.

²¹² Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 08 novembre 1999.

²¹³ Nom de la tempête qui dévasta la France et toucha une partie du sud de l'Allemagne à la fin du mois de décembre 1999.

²¹⁴ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

²¹⁵ Entretien avec un agent du Bundesgrenzschutz au CCPD, le 11 mai 2000.

²¹⁶ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

²¹⁷ Etat du personnel au en juillet 2002.

²¹⁸ Cf. en annexe.

²¹⁹ *Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Finanzen und den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-*

Les missions qui sont indiquées dans le traité de constitution comme des fonctions de coordination, sont exécutées par le Coordinateur. Toutes les autres missions passent par la voie du Land. Les missions du Centre Commun sont fixées dans l'accord administratif. Cet accord concerne seulement le côté allemand et les rapports à l'intérieur de l'Allemagne pour ce qui touche au Centre Commun et à la coopération directe. Chaque Land peut confier des missions supplémentaires à ses agents. Ici, le personnel est limité à deux individus, mais ça peut être modifié selon les besoins en fonction de la croissance des missions²²⁰.

Le rapport entre le nombre total d'agents allemands et français est à peu près à l'équilibre. En revanche, la répartition interne entre les institutions de chaque pays est très disparate.

La police du Bade-Wurtemberg et le service fédéral de protection des frontières sont les forces allemandes les plus présentes, la police du Rhénanie-Palatinat et la douane allemande n'apparaissant qu'avec un petit nombre de postes. Le tableau ¹²²¹ montre que les services les plus présents numériquement ont dépassé le chiffre prévu dans l'Accord (Bade-Wurtemberg : + 2 agents, Service de protection des frontières : +2 agents), quand les services les moins présents ont occupé les postes qui leur revient théoriquement (Douane : 2 agents) voire sont restés en dessous du seuil prévu (Sarre : aucun agent, Rhénanie-Palatinat : un agent²²²). Les organisations françaises n'ont pas conclu d'accord formel pour l'attribution de postes, mais elle fit l'objet d'une décision interne dans chaque organisation.

Les effectifs Gendarmerie étaient décidés en juillet – août 1998, c'est-à-dire quatre sous-officiers et un administratif. Les effectifs de police ont été plus évolutifs : un petit noyau s'est agrandi à 13-14 policiers²²³. Au départ, nous étions cinq, mais nous sommes revenus à quatre agents. Ce nombre n'était pas justifié au début, mais le maximum prévu est cinq²²⁴.

Les effectifs de la gendarmerie se tiennent en 2003 XXX aux effectifs initialement prévus et ne comprennent que des personnels opérationnels et aucun administratif. Pour la police, il semble que rien n'ait été au départ décidé, et l'augmentation des effectifs s'est effectuée en fonction de l'évolution générale du CCPD et des effectifs des divers services. Dans le

Pfalz und Saarland – vertreten durch die jeweiligen Innenministerien – über den deutschen Anteil am gemeinsamen deutsch-französischen Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit in Offenburg.

²²⁰ Entretien avec un agent de Rhénanie-Palatinat au CCPD, le 8 novembre 1999.

²²¹ Cf. en annexe.

²²² Au mois de septembre 2001, i.e. après clôture de la phase empirique, un deuxième agent du Rhénanie-Palatinat a rejoint le CCPD, occupant ainsi le deuxième poste réservé dans l'Accord Administratif de mars 1999 à ce Land.

²²³ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 4 novembre 1999.

²²⁴ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 4 novembre 1999.

cas des douaniers, une hauteur maximale de l'effectif existe avant l'installation des agents. En juillet 2003, les effectifs douaniers correspondent à ce nombre. Ainsi, du côté français, et pour les deux services (douane et gendarmerie) pour lesquels a été fixé, dès avant l'envoi d'agents au Centre, un effectif précis par chaque organisation, il n'y a pas eu de dépassement de ces chiffres depuis l'entrée en fonction du CCPD. Du côté allemand, les services du BGS et de la police du Bade-Wurtemberg ont accru leurs effectifs au-delà de ceux prévus par l'Accord Administratif. Le seul élément de déséquilibre entre les effectifs nationaux est introduit par les douanes (deux agents allemands, cinq agents français²²⁵).

Les différences sont plus sensibles dans la distribution qualitative des postes. Ni le Bade-Wurtemberg ni le Rhénanie-Palatinat n'emploient d'agent du grade de gardien au Centre. La douane et le service de protection des frontières en emploient respectivement un²²⁶ et trois. Ainsi, 4 des 19 agents allemands appartiennent à ce corps. Le corps intermédiaire est très fortement présent du côté allemand. Le Bade-Wurtemberg, avec huit agents, présente un nombre total important, mais du Rhénanie-Palatinat (un agent sur un), de la douane (un agent sur deux), et du service de protection des frontières (quatre agents sur sept), au moins la moitié des effectifs appartient au corps intermédiaire. Sur les dix-neuf agents allemands, le corps d'encadrement en compte quatorze.

Seul des cinq services allemands, la police de Bade-Wurtemberg compte un représentant du corps des officiers supérieurs. Dans les services français le corps d'application est très présent. Neufs des douze agents de la police nationale et quatre des cinq agents de gendarmerie appartiennent à ce corps. Sur les vingt-deux agents français, quatorze relèvent du corps d'application. Seul un douanier sur les cinq appartient au corps d'application. Le corps intermédiaire, très présent du côté allemand, est très minoritaire chez les services français, puisqu'il ne compte que deux policiers et quatre douaniers. Le corps des officiers supérieurs est davantage présent dans les services français (police et gendarmerie : un agent, Bade-Wurtemberg : un agent).

²²⁵ Ce qui peut à première vue paraître étrange, dans la mesure où ce n'est pas de loin le service au niveau d'activité le plus haut ou qui est le plus sollicité.

²²⁶ Issu du « *mittleren Dienst* » qui est, dans un ordre croissant, le deuxième corps dans la douane allemande et non le corps de base.

Et il n'y a pas de structure du personnel ici, la plupart sont des gardiens de la paix ou de simples gendarmes, et au-dessus il y a un commissaire-divisionnaire. Ça n'a aucun sens, c'est ubuesque²²⁷.

(...) il y a déjà ici la police nationale représentée par un commissaire-divisionnaire, et la gendarmerie par un colonel, c'est-à-dire que je pourrais en théorie avoir jusqu'à 3000 hommes sous mes ordres (...)²²⁸.

Pour un lieutenant-colonel, c'est dur de passer de 600-700 hommes à 4. Un commandant ou un capitaine serait suffisant ici. Il n'y a pas de place ici pour un lieutenant-colonel²²⁹.

L'opposition entre les deux profils d'occupation des postes au CCPD indique l'absence de coordination entre les diverses institutions et entre les Etats. Dans la partie allemande, une rationalisation du déploiement des ressources humaines apparaît sur plusieurs points.

Le protocole administratif de mars 1999 indique une réflexion sur la politique de recrutement des services, puisqu'il précise le nombre de postes attribués à chaque service et le corps dont sont issus les agents. Par ailleurs, la présence d'un seul représentant du corps de commandement, qui assume la mission de coordinateur pour les services allemands, témoigne du souci de ne pas créer de situation de concurrence entre homologues de grade. Enfin, l'homogénéité des effectifs allemands montre le souci de faire travailler ensemble des agents aux grades peu disparates. Les agents français en revanche relèvent de grades très divers. La probabilité pour un agent allemand du corps intermédiaire de travailler avec un agent français du corps d'application est très élevée.

Par ailleurs, le poids de la présence, pour la petite structure qu'est le CCPD, de deux agents du corps des officiers supérieurs est notable. Enfin, la présence douanière française est importante par rapport à l'équipe allemande et à l'activité douanière du CCPD. Ces décalages entre le niveau d'action et le celui des ressources humaines indiquent que le nombre et le profil du personnel sont le résultat d'interactions dans lesquelles le travail au CCPD n'intervient pas seul²³⁰.

Cette description des rapports entre les personnels des services au sein du CCPD est sujette à modifications dans le temps. Il faut prendre en compte la dynamique d'évolution du personnel au sein du CCPD depuis

²²⁷ Entretien avec un policier français au CCPD, le 03 mai 2000.

²²⁸ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 11 mai 2000.

²²⁹ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

²³⁰ Ceci est d'autant plus certain que les services français ont bien souvent envoyé leurs premiers représentants sans bien connaître la forme et la nature de leur future activité.

son entrée en fonction²³¹ et les effets de cette distribution inégale des ressources humaines²³² sur la coopération.

V. Positionnements dans la coopération selon les missions

La nature du CCPD, à vocation générale et dans une zone délimitée, a bouleversé les voies et les méthodes de travail. Le CCPD rassemble des capacités d'action plus larges et plus fortement légalisées que les services de coopération précédents.

Les fonctions distribuées auparavant au sein des organes de coopération disséminés de part et d'autre de la frontière ont été regroupées au CCPD, lequel a par ailleurs investi des missions propres.

1. La forte position des CCE bousculée

Les Cellules de Coordination Européenne ont conservé leur rôle d'intermédiaire entre services opérationnels français et allemands. Celle de Strasbourg a recentré son action sur des espaces et des missions un peu différents, son rôle d'intermédiaire étant endossé par le représentant du SRPJ au CCPD.

Le CCPD a mis trois ans à se monter. Les Allemands étaient indubitablement moteurs du projet, les services locaux ignoraient tout de ce qui était en train de se monter, le SRPJ était contre parce qu'il avait peur de perdre une partie de ses compétences en matière de criminalité transfrontalière, la DDSP²³³ n'était pas intéressée, et la gendarmerie en revanche y était très intéressée²³⁴.

La CCE se serait indubitablement développée si le CCPD n'avait pas été créé, mais, c'est elle qui pourvoit en personnel les postes de police judiciaire de la police nationale au Centre de Kehl. D'acteur principal de la coopération transfrontalière en matière de police judiciaire, elle se transforme en satellite du CCPD., tendance à laquelle elle cherche à échapper. Sa position par rapport au CCPD est une participation et un ancrage au CCPD, et la volonté de faire de cet ancrage un aspect seulement de l'action de la CCE, en investiguant d'autres terrains d'action.

²³¹ Traité dans la 2^{ème} partie, C, II, 2.

²³² Traité dans la 3^{ème} partie, C.

²³³ Direction Départementale de la Sécurité Publique.

²³⁴ Entretien avec un policier français à la préfecture de la zone de défense Est à Metz, le 14 février 2001.

2. Remise en question de l'existence des Commissariats mixtes

Cette position ambivalente se retrouve pour les commissariats binationaux. L'incertitude initiale sur les compétences du CCPD ont fait craindre au personnel des commissariats une perte d'activité, voire leur disparition. D'un autre côté, la création d'un second pôle de coopération signifiait pour ces commissariats un allègement de travail. Ces réflexions apparemment contradictoires émergent dans le discours d'un même agent et marquent la difficulté du positionnement des commissariats binationaux vis-à-vis d'un organisme qui peut entraîner pour eux l'amélioration des conditions d'activité ou leur disparition.

*Pour le personnel au Pont qui est toujours au charbon, cela peut être un soulagement - les demandes au CCPD devaient sinon toujours être reportées sur le Pont parce que eux seuls avaient accès aux fichiers. Mais tout ne peut pas se reporter sur le CCPD, mais au moins une partie de ce travail pourrait arriver ici*²³⁵.

*La PAF veut garder ses Commissariats Communs et leur faire traiter le plus d'affaires possible, la CCE aussi. Mais ce ne doit pas être le cas, parce que dans ce cas on n'avait pas besoin de quelque chose comme le CCPD*²³⁶.

*Pour les commissariats communs, l'accord de Mondorf-les-bains prévoit leur suppression, mais l'arrangement entre les Ministres de l'Intérieur de 1995 décide de la pérennité de ces Commissariats. Il n'y aura donc pas de disparition, même s'ils risquent de faire double emploi*²³⁷.

Le discours d'un agent allemand du CCPD montre qu'il cherche à se dédouaner de son départ du commissariat commun pour le CCPD.

*Les agents au Commissariat Commun n'ont pas peur de leur avenir face au CCPD. Et de toute façon, ils avaient le choix de venir ici, ils sont restés là-bas, c'est un choix. Quelqu'un qui vient de Maubeuge ne peut passer par ici, il doit toujours passer par eux. Et rien qu'avec les réadmissions, ils pourraient être occupés*²³⁸.

3. Permanence et désaffection des structures douanières

Les agents français semblent unanimes dans leur conception du CCPD. Son activité ne doit pas remettre en cause des réseaux douaniers plus anciens, position qui n'est pas partagée par le partenaire allemand.

Dans le Traité de Mondorf, il y a certains domaines auxquels on voulait réduire les activités. Mais il y a eu un élargissement, et l'on a considéré que l'on devait alors se tenir à disposition en tant que service. C'est la philosophie de l'administration douanière allemande. Il n'y a aucune espèce de limite. La seule limite est que notre activité ne doit avoir aucun caractère opérationnel. Chaque douanier doit se mettre

²³⁵ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 09 mai 2000.

²³⁶ Entretien avec un policier du Bade-Wurtemberg au CCPD, le 12 avril 2000.

²³⁷ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 08 novembre 1999.

²³⁸ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 09 mai 2000.

à la disposition du service du CCPD. Les agents français des Douanes voient cela peut-être un peu autrement²³⁹.

Les douaniers français ont insisté sur le fait que le CCPD n'a de compétence que sur le territoire des trois départements français, et que les cas qui se situent au-delà sont du ressort des services centraux.

Pour la circulation de l'information, il existe en France le Poste Central de Transmission, qui remplit à peu près les mêmes missions que le CCPD, moins certaines choses comme le Lagebild par exemple. Et nous y avons le FNID²⁴⁰. De toute façon, pour pouvoir faire appel au CCPD, le critère de la frontière reste déterminant. S'il y a une info, elle parvient toujours au service central²⁴¹.

C'est l'origine de la demande de renseignement et de la transmission de l'information qui doivent déterminer le travail du centre, c'est du moins la lecture que fait la douane de Mondorf-les-bains, parce que pour les zones strictement en dehors, il existe l'AAMF²⁴².

L'AAMF²⁴³ n'a jamais aussi bien travaillé que depuis que le CCPD a été mis en place, car ils ont eu tellement peur que le CCPD leur prenne leur travail, on a vu une augmentation incroyable de leurs résultats depuis l'existence du CCPD, alors c'est un effet secondaire de sa création. Au début, ils ne voulaient pas être au CCPD, parce qu'ils ont pensé que cela signifierait leur disparition. Or c'est le contraire qui s'est passé²⁴⁴.

Alors que la douane allemande ne semble mettre aucune condition à son activité de coopération au sein du CCPD, elle n'a installé pendant que deux fonctionnaires à Kehl. A l'inverse, la douane française indique qu'elle n'entend utiliser la voie Mondorf que dans le respect très strict des compétences des services centraux, mais emploie cinq fonctionnaires au CCPD. La distorsion entre effectifs et occupation indique que la hauteur des effectifs est déterminée autrement que par l'activité prévue ou réelle.

A l'égard du CCPD, on semble soit vouloir utiliser ses capacités, sans investir en retour un personnel suffisant pour s'assurer d'y jouer un rôle, soit ne pas vouloir utiliser ses compétences de manière optimale, tout en affectant assez de personnel pour pouvoir répondre à une demande potentielle importante de la part des partenaires. Dans tous les cas, la position n'est pas aisément lisible et le discours est démenti par la réalité.

²³⁹ Entretien avec un douanier allemand au CCPD, le 13 avril 2000.

²⁴⁰ Fichier National Informatisé de Documentation.

²⁴¹ Entretien avec un douanier français au Pont de Kehl, le 1er décembre 1999.

²⁴² Rappel d'un douanier français lors d'une réunion au CCPD, le 14 avril 2000.

²⁴³ Assistance Administrative Mutuelle Internationale.

²⁴⁴ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 18 avril 2000.

4. La position intangible des services fluviaux

Cette ambivalence est absente de la position des services de sécurité sur le Rhin. Ils forment un ensemble coopératif exceptionnel par son homogénéité fonctionnelle et juridique et par l'unicité de son schéma. Dans cette bulle coopérative, les deux services adoptent une position en retrait par rapport au CCPD comme par rapport aux précédents organismes de coopération transfrontalière. Ils sont peu concernés par les activités du CCPD qui met en relation des services éloignés géographiquement.

*Pour nous, le Centre de Coopération est une institution de second rang. Si on a besoin d'une information, alors on interrogera le Centre commun. Mais pour nous, il ne devrait pas jouer un rôle important. Mais c'est un pool de renseignements très important pour les échanges*²⁴⁵.

Les cadres particuliers²⁴⁶ de la coopération sur le Rhin font fonctionner les services en circuit presque fermé pour la collecte d'information et le traitement des affaires. Cette position de retrait par rapport au CCPD est d'ailleurs plus marquée dans la *Wasserschutzpolizei*, en raison d'une autonomie de fonctionnement plus grande que chez les gendarmes fluviaux qui ne peuvent agir seuls dans le domaine de la police judiciaire.

5. La position variable des parquets frontaliers

Certains procureurs interrogés passent encore essentiellement par les anciens canaux de coopération et non par le CCPD. Il s'agit de Parquets dont le territoire géographique réel d'action ne les placent pas comme des interlocuteurs naturels du CCPD, bien que situés en zone Mondorf.

*Nous avons 20 kilomètres de frontière avec l'Allemagne dans la partie Est de la Moselle, et c'est une région rurale. De fait, Thionville est davantage concerné par le Luxembourg que par l'Allemagne. La coopération concerne aussi bien la police que la gendarmerie. Les accords de Mondorf visaient la coopération informelle. De service à service, lorsqu'il s'agit d'un renseignement ponctuel comme l'identification d'un véhicule, cela marche sans difficulté. (...) On n'a pas de relations avec le CCPD. Nos relations sont plus importantes au niveau de la Police Nationale. Le CCPD est là pour certaines traductions, mais la CCE a aussi un rôle important pour les traductions*²⁴⁷.

Avec Mondorf, il y a eu un développement, il s'agissait de mieux encadrer ce qui se faisait de manière informelle. Ce sont des pratiques fort anciennes et qui se sont développées. D'ailleurs, les informations acquises dans les pays voisins ne passent pas forcément par une demande formelle. Par exemple, pour les numéros de télé-

²⁴⁵ Entretien avec un policier de la *Wasserschutzpolizei* à Kehl, le 7 décembre 1999.

²⁴⁶ Ces caractéristiques sont, en particulier, un terrain d'action strictement délimité, unique pour les deux services, et relativement restreint, un cadre réglementaire homogène et des services spécialisés et affectés sur le seul territoire fluvial.

²⁴⁷ Entretien avec un procureur français à Thionville, le 15 février 2001.

phone, avec les nouveaux moyens de transmission, on peut déjà obtenir beaucoup d'informations qui sont dans le domaine public. C'est très aisé à savoir. Mondorf est très bien, mais comme il ne permet pas de dépasser le renseignement simple, a priori, on ne devrait pas pouvoir avoir accès aux listes des numéros appelés et appelant un numéro de téléphone²⁴⁸.

Le Préfet délégué à la défense pour la zone Est indique aussi qu'au niveau de la zone de défense, seule une partie précise de ce territoire est concernée par la coopération policière transfrontalière avec l'Allemagne. Malgré l'inscription de la Moselle dans la zone de compétence du CCPD, les acteurs de la sécurité en dehors de l'axe Strasbourg/Colmar – Offenbourg/Freiburg coopèrent hors du rayon d'action du Centre commun.

En fait, la Moselle, avec Metz, Thionville, n'a pas une coopération très intense avec l'Allemagne. C'est surtout le Haut-Rhin que cela concerne. Ici, cela se fait en fonction des besoins. La coopération fait partie de la normalité. Au niveau zonal, ce n'est pas trop développé²⁴⁹.

6. Renforcement des positions et intervention dans de nouveaux champs : la gendarmerie

Cet évitement du CCPD se retrouve chez des acteurs tels que la gendarmerie qui se situent pourtant dans la zone d'action de Mondorf et du Centre de Kehl.

Les gendarmes bénéficient d'une implantation en territoire frontalier allemand déjà ancienne par le système des prévôtés. Les gendarmes disent que 90% du territoire est à eux, mais c'est les zones de criminalité qu'il faut voir. Mondorf donne une place à la coopération directe. C'est pour les gendarmes, et cela évite à [un responsable de la gendarmerie] de passer par le CCPD²⁵⁰.

(...) en fait, Mondorf est issu de Schengen, mais dans Mondorf existe la possibilité d'échanger des infos directement et non plus par la voie Sirène. C'est la spécificité de Mondorf²⁵¹.

7. Le positionnement des services allemands

Ces évitements du CCPD ne sont pas aussi marqués chez les services allemands. Lorsqu'un service a clairement préféré conserver ses réseaux de coopération traditionnels plutôt que de participer au CCPD, il n'a pas investi de personnel dans ce dernier, ou si peu que cela ne lui permet pas de déployer une activité assez intense pour porter dommage aux réseaux tradi-

²⁴⁸ Entretien avec un procureur français à Mulhouse, le 26 février 2001.

²⁴⁹ Entretien avec le préfet de zone délégué à la défense à Metz, le 14 février 2001.

²⁵⁰ Entretien avec un policier français à la préfecture de la zone de défense Est à Metz, le 14 février 2001.

²⁵¹ Intervention d'un gendarme au cours d'une visite de policiers suisses et français au CCPD, le 14 avril 2000.

tionnels. C'est ainsi le cas de la police de la Sarre, pour l'absence de laquelle joue en outre le facteur de l'éloignement et de la petitesse de ses structures policières, et de la douane allemande. En outre, parce que le CCPD menaçait l'existence de réseaux de coopération traditionnels et pouvait mettre à mal la compétence de police des Länder, ceux-ci ont tout d'abord refusé de participer au Centre. Or, la police des Länder partageant avec le BGS la majorité de l'activité de coopération transfrontalière, cette attitude remettait en cause l'ensemble du concept du CCPD et les accès aux activités du Centre dont pourrait disposer le Bureau fédéral de police judiciaire²⁵².

En 1997, il y a eu des problèmes entre le Ministère fédéral de l'intérieur et la France. Mais pour le BKA, il y avait aussi un problème car les Länder n'étaient pas dedans²⁵³.

A l'origine, les Länder n'étaient pas du tout intéressés par une participation aux centres communs. Mais un compromis a été trouvé. Ces divergences d'opinion conduisent à de grosses tensions²⁵⁴.

Quand on parle de Gemeinsames Zentrum²⁵⁵, le LKA répond : « ça n'a jamais existé, ça ne peut pas exister, et en plus, qui va chapeauter tout cela ? ». C'est considéré comme le problème principal. Or, ce n'est pas le problème, le plus important, ce n'est pas comment ça s'appelle, Justiz- ou Polizeizentrum, le plus important, c'est que ça marche, même s'il y a des tensions, de toute façon, il y en aura toujours, mais ce n'est pas la vision des chefs, pour lesquels la dénomination est importante²⁵⁶.

8. Impact de l'émergence du CCPD sur la répartition des rôles dans le champ de la coopération transfrontalière

Les rôles des acteurs dans la coopération policière et douanière transfrontalière sont ainsi très divers mais de grandes tendances se dessinent.

Tous les services de sécurité étatiques allemands et français se sont positionnés par rapport au CCPD dès sa création, et continuent du reste de placer leur action soit dans le champ du Centre, soit en dehors de celui-ci. Ce ne sont pas les services qui travaillent le plus en coopération qui se situent le plus souvent à l'intérieur du rayon d'action du CCPD. Le positionnement dépend moins de l'intensité des relations de coopération que du degré d'autonomie des réseaux. En effet, les services de la sécurité sur le Rhin et les services douaniers, français et allemands, se placent les plus en retrait

²⁵² Bundeskriminalamt (BKA).

²⁵³ Entretien avec un policier allemand à Rastatt, le 9 février 2000.

²⁵⁴ Entretien avec un fonctionnaire du Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne à Paris, le 29 juin 1999.

²⁵⁵ Centre Commun.

²⁵⁶ Entretien avec un policier du Bade-Wurtemberg au CCPD, le 3 novembre 1999.

par rapport aux activités du CCPD. En même temps, ces services ont les domaines d'action et les relations de coopération les plus exclusifs d'autres services, et ainsi les plus indépendants de sources d'information ou d'aide externes. A l'inverse, les positions de coopération croisée entre les divers services de police des Länder, du Bund et de gendarmerie et de police nationales engendrent des dépendances multiples entre les organisations. Ainsi, les services du BGS allemand et de la police aux frontières entretiennent des relations de coopération privilégiées mais s'insèrent dans le CCPD pour s'ouvrir à d'autres services.

La participation à un éventail de réseaux élargi est davantage le fait d'organisations qui ne s'inscrivent pas dans une coopération exclusive et ne sont pas spécialisés dans la coopération. Le CCPD entraîne non un renforcement des réseaux de coopération existants, mais leur éclatement, leur ouverture aux autres organismes de la sécurité dans la zone frontalière. Le moteur institutionnel du fonctionnement de ce centre se situe dans la police du Bade-Wurtemberg et dans le Service fédéral de protection des frontières. La police du Bade-Wurtemberg avait avec le SRPJ via la Cellule de Coordination Européenne de Strasbourg un réseau de travail privilégié mais non exclusif puisqu'un gendarme y travaillait. Les services sont en interdépendance fonctionnelle²⁵⁷ et n'ont pas intérêt à une configuration étroite des réseaux.

Le BGS a, à l'inverse de la police des Länder et des services de police judiciaire de la gendarmerie et de la police nationales, des réseaux de coopération privilégiés avec la PAF. La participation au CCPD a signifié comme pour les autres un éclatement de ses structures de coopération antérieures, mais aussi leur désenclavement. Les modes de participation à la coopération transfrontalière distinguent les services en fonction de leur tendance à protéger leurs réseaux ou les ouvrir.

Les stratégies de participation des organisations dépendent des gains attendus de leur participation à la coopération transfrontalière. Ces gains sont de nature multiple, voire contradictoire, au sein d'une même organisation, et touchent autant les jeux entre les institutions que la situation criminelle en zone frontalière.

²⁵⁷ Interdépendance dans le seul cadre des relations de coopération, les services n'étant pas dépendants les uns des autres en dehors des activités de coopération.

C. Enjeux de la coopération transfrontalière : lutte contre la criminalité, jeux des institutions et des services

La coopération policière et douanière transfrontalière vise in fine à assurer les missions de prévention et de répression de la criminalité dans la zone plus efficacement que ne peuvent le faire isolément les services de police et de justice. Paradoxalement, les entretiens ne laissent pas apparaître la criminalité en zone frontalière comme une dimension essentielle de la coopération. Spontanément sont mises en avant les dimensions institutionnelles ou juridiques de la coopération, les agents laissant volontiers de côté la matière même de cette coopération.

I. Mesure de la criminalité, rôle de la lutte contre la criminalité dans la transformation de la coopération

1. Les statistiques criminelles

a) Indications sur l'activité des parquets

Dans la somme du travail, la part de coopération est marginale. Dans 90% des cas, il s'agit d'affaires franco-françaises. 10% des dossiers concernent des étrangers dont 80% sont traités avec le Luxembourg et 20% avec l'Allemagne. Il s'agit plus de la population locale. Dans la procédure la plus sérieuse, il s'agissait de Roumains. Sinon, on a pas mal de délits de circulation routière et de petits vols. Sarreguemines doit avoir plus de problèmes que nous car c'est un centre industriel, qui attire les escrocs et les vols²⁵⁸.

Les incendies de voitures à Strasbourg (200) n'ont rien à voir avec l'Allemagne. C'est différent de la Suisse car la Suisse a une frontière verte où la criminalité transfrontalière est forte. Ici, il y a 10 points de passage rhénans, c'est tout à fait différent, c'est à chacun de juger selon sa géographie. Les flux migratoires Allemagne - France sont à 50/50. Ce n'est pas le même cas pour tous les pays: Italie vers la France, Espagne vers la France. La coopération est donc renforcée surtout quand les intérêts sont communs. Le problème réel est celui du personnel sur ce problème en France et en Allemagne. Il faut une entente sur le cadre des accords de réadmission. Mais cela ne peut pas se faire du jour au lendemain, il faut une volonté politique en France et en Allemagne, or ce n'est pas le cas²⁵⁹.

On a beaucoup de dénonciations de mineurs qui viennent du parquet de Freiburg, parce que ces jeunes viennent faire du désordre à Europa Park²⁶⁰.

La criminalité transfrontalière n'occupe dans la masse globale des affaires qu'une place restreinte. Dans l'exemple du Parquet et des juges d'instruc-

²⁵⁸ Entretien avec un procureur français à Thionville, le 15 février 2001.

²⁵⁹ Remarque d'un policier français du CCPD lors d'une rencontre avec des policiers français et suisses, le 14 avril 2000.

²⁶⁰ Entretien avec un procureur à Mulhouse, le 26 février 2000.

tion du ressort du tribunal de grande instance de Mulhouse, le tableau 2 donne le nombre de commissions rogatoires diffusées entre le parquet de Mulhouse et un service judiciaire allemand entre le 1er janvier et le 31 décembre 2000, comptabilisant à part les commissions rogatoires diffusées entre Mulhouse et une instance judiciaire frontalière de la France. 18 des 41 commissions rogatoires internationales diffusées entre l'Allemagne et le Parquet de Mulhouse, c'est-à-dire 43,9% d'entre elles, ont une destination ou une origine frontalière. Elles représentent aussi 12,4% des commissions rogatoires internationales diffusées entre le Parquet de Mulhouse et le monde. Ce chiffre ne permet pas de conclure à une forte activité en matière de criminalité spécifiquement transfrontalière. Par ailleurs, le nombre de commissions rogatoires transmises entre le parquet de Mulhouse et la Suisse est plus élevé que celui des CRI entre ce même Parquet et l'Allemagne. Cela peut être dû à la proximité de Mulhouse avec la Suisse. (Cour d'Appel) peut aussi avoir une influence sur les relations de ce Parquet avec l'Allemagne. Sur les Parquets de Colmar et de Strasbourg sont dirigées les demandes émanant de l'Allemagne, en particulier de la zone frontalière.

b) Les statistiques policières

La zone frontalière comprend deux systèmes de comptabilité. Par ailleurs, les statistiques policières allemandes sont établies au niveau du Land, et chaque Land dispose de son système de comptabilité, rendant délicate l'analyse comparée. Les données françaises viennent des statistiques centralisées par la Direction Centrale de la Police Judiciaire²⁶¹, les données allemandes des statistiques des trois Länder frontaliers²⁶² et du centre de coopération de Kehl.

Dans les tableaux 3, 4, 5, et 6²⁶³, la situation dans laquelle se trouvent les agences de la sécurité étatique à la frontière est complètement variable. Dans ces écarts jouent les différences de politique pénale, de saisie policière des cas et les divergences de classification et de qualification des délits relevés. Les variations dans les comportements de la population et des

²⁶¹ Ministère de l'Intérieur Français, 2001.

²⁶² Landeskriminalamt Saarland 2000, Landeskriminalamt Baden-Württemberg 2001, Landeskriminalamt Rheinlandpfalz 2001.

²⁶³ Cf. en annexe.

agences de la sécurité vis-à-vis du dépôt de plainte et du report des délits²⁶⁴ influent aussi sur les données.

Le Bade-Wurtemberg est, en raison de son territoire et de son poids démographique, un acteur essentiel de la lutte contre la criminalité dans la zone frontalière. Des trois Länder, ce n'est cependant pas lui qui montre le plus grand nombre de cas de criminalité en lien avec la France. La Sarre a un nombre de cas reportés dans la statistique avec la marque « Grenzlage F²⁶⁵ » oscillant de 1996 à 2000 entre 883 et 1168, quand le nombre de ces cas en Bade-Wurtemberg varie de 563 en 1996 à 676 en 2000²⁶⁶. Par ailleurs, comme le montre aussi le tableau 6, les délits de vols sont les plus recensés par la statistique policière.

Cette différence de fréquence des cas de criminalité, qui partage les Länder à frontière rurale des Länder à frontière urbaine, se retrouve dans les statistiques criminelles en France dans les rapports entre compagnies de gendarmerie et circonscriptions de police en zone frontalière. Le tableau 7 montre que les constatations les plus nombreuses s'effectuent dans le Bas-Rhin, la Moselle arrive en seconde position et le Haut-Rhin a le nombre de constatations le plus faible des trois départements. La police constate en revanche dans tous les départements au moins le double du nombre d'infractions constatées par les services de la gendarmerie.

Par ailleurs, les chiffres des infractions aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers ne dépassent pas 56 cas pendant l'année 2000 dans le département du Bas-Rhin. Si l'on ajoute à ce chiffre ceux de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers, des autres infractions à la police des étrangers, de la découverte de faux documents d'identité, des délits d'interdiction de séjour et de paraître, du travail clandestin et de l'emploi d'étrangers sans titre de travail, ils ne dépassent pas 78 cas en 2000 dans le Bas-Rhin. On peut ainsi se demander si, pour les réseaux de coopération, ces chiffres présentent une masse critique assez importante²⁶⁷ pour justifier la création de services de coopération très structurés.

²⁶⁴ Sur cette difficulté de mesure du niveau de criminalité dans les Länder, la littérature allemande est assez fournie. Cf. en particulier GUNDLACH, T. et al., 1992, HEINZ, W., 1990, et STEFFEN, W., 1993.

²⁶⁵ Traduire *situation frontalière F*. Cette appellation par les Länder allemands précise lors de la saisie statistique si les cas traités ont un rapport avec la proximité de la frontière française en raison des personnes impliquées, de la nature ou du lieu de commission des faits etc.

²⁶⁶ *Centre de Coopération Policière et Douanière*, mai 2001.

²⁶⁷ LEHNGUT, G., 1998.

Ainsi, la criminalité dans la zone frontalière concerne des services plus généralistes comme la police dans ses composantes de Sécurité Publique et de Police Judiciaire ou la gendarmerie. La répartition officielle des missions de sécurité entre les différentes agences, qui fait de certains services des spécialistes de la criminalité transfrontalière, ne correspond pas nécessairement aux rapports réels de la criminalité à la frontière²⁶⁸.

2. *Criminalité et formes de coopération en zone frontalière*

a) *Criminalité frontalière*

La criminalité frontalière est constituée par la traversée d'une frontière sous certaines conditions. La frontière n'existe qu'en tant qu'obstacle, et non comme un moyen de cette criminalité. Cette criminalité peut toucher aux conditions sous lesquelles des personnes ou des biens traversent la ligne frontalière. Typiquement, les infractions à la législation sur l'entrée des étrangers sur le territoire et l'introduction en fraude de marchandises prohibées ou non présentent la grande part de la criminalité frontalière. Les services spécialisés sont les douanes et la police des frontières, chacune possédant des domaines de spécialisation et en partagent certains. Mais les douaniers français n'ayant pas jusqu'à récemment possédé de pouvoirs judiciaires, les enquêtes judiciaires étaient transférées par les Parquets aux services de police ou de gendarmerie. La coopération ne s'opérait donc plus entre services spécialisés en matière de criminalité frontalière.

L'introduction d'un partenaire tiers s'effectue à la marge de l'activité de coopération entre les services spécialisés, est assez importante pour avoir influé sur l'attribution aux douaniers français de pouvoirs judiciaires. A cette criminalité frontalière s'attache une coopération régionale de proximité et une entraide rapide. Elle est la base du fonctionnement d'une coopération exclusive entre services homologues depuis les années 1960. Leur situation en binôme, favorable à un bon fonctionnement des relations, a eu toutefois tendance à enfermer les services dans leurs réseaux et leurs missions traditionnelles.

b) *Criminalité transfrontalière*

La criminalité transfrontalière entretient un rapport indirect avec la frontière. Celle-ci ne détermine pas le caractère de l'infraction, mais est un pa-

²⁶⁸ Sur l'augmentation et les formes de la criminalité transfrontalière (surtout aux frontières extérieures de l'Union européenne), cf. avec profit WOLF, G., 1998.

ramètre de sa réalisation, un moyen. C'est en particulier l'abaissement des contrôles aux frontières intérieures qui a favorisé l'émergence de ce type de criminalité, essentiellement en rendant plus improbable un contrôle à la frontière par les forces de l'ordre. Ces délits transfrontaliers sont en particulier illustrés par les phénomènes de cambriolages et de vols à main armée contre des établissements financiers. Plus généralement, le trafic de stupéfiants, le terrorisme et la criminalité financière sont les types parfaits de criminalité transfrontalière²⁶⁹.

La plus grande part de ces infractions d'un type nouveau ne sont pas du ressort de services spécialisés, mais bien de celui d'agences plus généralistes, souvent les services de police judiciaire, qui sont ainsi amenés à se spécialiser dans ce champ.

Depuis 1977, je n'ai été que dans la région frontalière, et depuis que j'ai eu des contacts avec Pirmasens, Sarrebruck, Zweibrücken, j'ai des contacts hebdomadaires. Ces contacts sont en fonction de l'événement, s'il s'agit de l'identification d'une personne, de rapprochements avec des faits en Allemagne. Il y a des affinités entre les personnes, et qui confinent au copinage avec certains collègues. Il y a eu une évolution surtout avec l'ouverture des frontières et de la criminalité transfrontalière. En quantité et en qualité. Pour faire un vol à main armée, c'est facile. Mais ce n'est que le début. L'action de la police va évoluer dans les prochaines années²⁷⁰.

Ces formes nouvelles de délinquance ont fourni l'occasion, à partir du début des années 1990, aux services davantage tournés vers l'intérieur du territoire, de se spécialiser dans les phénomènes de criminalité transfrontalière et de s'investir dans des réseaux de coopération transfrontalière. Le cas emblématique en est peut-être les mobilisations des forces de l'ordre françaises et allemandes lors de l'organisation de la protection des convois de déchets radioactifs entre l'Allemagne et la France. Ces types d'événements, de troubles à l'ordre public, générés par les manifestations des opposants à l'utilisation de l'énergie nucléaire, tout comme l'origine des auteurs, requièrent la coopération entre les services de sécurité limitrophes. Ces occasions de coopération peuvent aussi être suscitées par des manifestations sportives telles que le Tour de France, par de grandes manifestations, par des grèves de transporteurs routiers, ou par l'irruption de risques environnementaux. Le traitement de ces problèmes ne se concentre pas sur un seul service, mais est susceptible d'être porté par l'ensemble des services de police judiciaire de la zone.

²⁶⁹ CHEVALLIER-GOVERS, C., 1999, pp. 85-111.

²⁷⁰ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

En même temps, cette situation rend les services de part et d'autre du Rhin très dépendants de la coopération de l'autre partie. Enfin, la multiplicité des partenaires potentiels de chaque côté permet une configuration des réseaux très ouverte et peu exclusive, puisque la diversité potentielle très élevée des formes de criminalité transfrontalière interdit à tout service ou toute partie de service d'en revendiquer le traitement exclusif définitivement. La constellation des services de lutte contre la criminalité transfrontalière est ouverte et entretient des jeux dans la désignation du partenaire de coopération. Ces caractéristiques créent des réseaux extrêmement dynamiques.

c) Criminalité en zone frontalière

La criminalité en zone frontalière a la relation la plus lâche avec la frontière. Elle a lieu dans la zone frontalière, mais peut se dérouler à l'intérieur du territoire. Elle n'a pas de lien avec la frontière, laquelle ne lui est ni un frein ni un moteur. Cette criminalité peut être propre à un territoire ou paraître aussi dans le pays limitrophe. Les services qui le traitent ne sont pas spécialisés dans la criminalité ou la coopération transfrontalières.

Tant que cette criminalité est une « criminalité en zone frontalière », et n'a pas de répercussion sur l'autre pays, elle ne fournit pas l'occasion d'une coopération. Toutefois, des services font de ce domaine de criminalité un objet de concertation avec leurs partenaires frontaliers. Ainsi, le phénomène des chantages à l'empoisonnement de produits alimentaires, inconnu des services français, tend à être introduit par les services allemands comme thème de concertation²⁷¹.

Par exemple, dans le cas d'un chantage à l'empoisonnement sur des produits alimentaires, avec un porteur de rançon, et une demande d'observation de la part de la police allemande²⁷².

Il y a eu un problème de chantage sur le Breisgau Milch²⁷³. J'avais recommandé de faire passer une demande de CRI²⁷⁴ à la justice française car la frontière n'est pas très loin et il était possible que le type fasse irruption du côté français. Mais ils

²⁷¹ De même, un exercice transfrontalier entre les services de police de Freiburg et du groupement de gendarmerie du Haut-Rhin le 8 février 2001 à la frontière franco-allemande eut comme objet un chantage sur un produit alimentaire et son traitement par les services allemands en coopération avec les services de la gendarmerie de Colmar. Lors de cet exercice, des agents français observateurs soulignèrent que l'on pouvait deviner à l'objet de l'exercice qu'il avait été préparé par la partie allemande.

²⁷² Entretien avec un procureur à Colmar, le 10 février 2001.

²⁷³ Entreprise de fabrication et de commercialisation de produits laitiers régionale.

²⁷⁴ Commission rogatoire internationale.

*n'avaient pas réagi, jusqu'au moment où le type fait vraiment apparition du côté français*²⁷⁵.

Parce que cette expression de la criminalité est amenée à toucher le plus grand nombre de services, elle connaît une expression au sein des réseaux de coopération, par le biais d'exercices, de réunions sur des thèmes de délinquance, de démonstration de techniques et de matériels. Bien que ce soit la forme de coopération la plus improbable, elle a cependant une expression dans les services à la frontière. Par ailleurs, la prise en compte par des services étrangers de problèmes spécifiques au territoire du pays voisin n'est qu'un paradoxe apparent. S'ils veulent s'assurer la coopération de leurs homologues étrangers dans des problèmes propres à leur zone, les services doivent assurer leurs partenaires de leur soutien sur des problèmes qui ne touchent qu'eux. Cette intervention de services, étrangers au travail en frontière et de thématiques nationales dans les stratégies de coopération, brouille le schéma des réseaux de coopération.

Donc, les relations entre type de criminalité et coopération transfrontalière ne sont pas simplement causales. Bien que la Sarre témoigne du nombre de cas de délinquance en relation avec la France le plus haut parmi les trois Länder frontaliers de la France, la police de ce Land ne participe cependant pas au CCPD, dont l'objectif est pourtant bien de réguler et de faciliter les échanges en matière judiciaire entre les deux parties de la frontière. Ce sont par ailleurs les services traditionnellement les moins liés par leurs missions à la frontière qui tendent à développer les relations de coopération les plus innovantes et les plus dynamiques. Le Bade-Wurtemberg a investi le plus massivement de toutes les organisations dans le Centre de coopération, et en fait le plus intensément usage. La coopération s'étend peu à peu à l'ensemble des services de sécurité, mais aussi à l'ensemble des domaines de la lutte contre la criminalité. La zone frontalière devient une zone de réflexion stratégique des services. Ne relève plus seulement d'une administration territoriale binationale la part de la sécurité dirigée vers les dangers venant de l'extérieur du territoire, mais l'ensemble des activités de sécurité.

²⁷⁵ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 19 avril 2000.

II. Entre démantèlement et conservation, entre informel et institutionnalisation, les hésitations stratégiques des institutions

Le poids et la position des institutions orientent aussi les évolutions et les participations dans les organes et les réseaux de coopération policière. On s'intéresse ici aux positionnements des institutions lors des négociations du Traité de Mondorf-les-bains et lors de la mise en place du CCPD.

Dans ce but, la littérature grise recueillie auprès des services permet d'éclairer les positionnements de départ, leurs variations et les enjeux qui ont influencé l'élaboration des structures de coopération transfrontalière²⁷⁶.

1. Stratégies de négociation

a) Positionnements institutionnels et alliances des services allemands

Mis en place entre le ministre fédéral de l'Intérieur allemand et le ministre de l'Intérieur français, les commissariats communs prévoyaient d'attribuer aux agents des compétences de police dépassant les strictes missions de police aux frontières. Ceci semble avoir été davantage le fait de la partie française, qui est plus libre d'élargir les missions de ses agents que son partenaire fédéral, lié à l'obligation de respect des compétences des Länder en matière de police.

Par ailleurs, les Länder n'ont pas été consultés lors de l'élaboration du texte de création des commissariats communs ; par une lettre les informant de cette création, le ministre fédéral a recherché leur acceptation bienveillante de cette nouvelle structure. Mais celle-ci fut vue comme une ingérence du fédéral dans les affaires des Länder, car elle interférait avec des réseaux de coopération entre la police nationale et les polices des Länder frontaliers, et était autorisée à exercer des activités de coopération dans des domaines relevant de la compétence des Länder. L'accueil très froid du courrier ministériel fut accompagné du soutien formulé par le gouvernement bavarois à l'attitude des Länder frontaliers à l'égard des nouvelles structures²⁷⁷.

²⁷⁶ La majeure partie des résultats présentés dans ce chapitre est en effet issue des données de la littérature grise recueillie auprès des services de sécurité et des services de la justice.

²⁷⁷ La réaction de la Bavière peut paraître étonnante dans la mesure où elle n'est pas concernée par la création des nouveaux commissariats binationaux mais s'explique par la position de la Bavière comme Land limitrophe de la Tchéquie et par sa crainte de voir

Cette position se répéta à l'identique lors du lancement du projet de Centre de coopération policière et douanière²⁷⁸, lequel repose sur l'idée d'élargir les attributions des Commissariats binationaux pour en faire des organismes régionaux de transmission de renseignement, que pourraient solliciter les autres services frontaliers. L'attitude des Länder fut au départ prudente. Ils considéraient les réseaux des commissariats binationaux et des cellules de coordination européennes assez efficaces pour ne pas y ajouter un niveau supplémentaire, et étaient d'autant plus récalcitrants à la création d'un CCPD qu'ils étaient dans le flou sur sa localisation et son rôle vis-à-vis des autres réseaux. Ils souhaitaient plutôt l'amélioration des conditions de fond de la coopération, telles que l'harmonisation entre les systèmes judiciaires et les procédures pénales. Quand il fut acquis que le CCPD allait devenir réalité, ils insistèrent pour que celui-ci ne reçoive d'attributions que dans des limites strictement établies.

Du reste, la partie fédérale ne considéra jamais la position hésitante des Länder comme un refus définitif de participation à la future structure, et s'efforça de transformer ces hésitations en participation. Un des moyens utilisés fut l'alliance fonctionnelle (le négociateur fédéral se flanqua d'un co-négociateur des accords de Mondorf-les-bains issu des services de police du Bade-Wurtemberg) et politique. En effet, le gouvernement fédéral, à l'époque mené par la Christlich-demokratische Union²⁷⁹, pouvait ainsi faire jouer la nécessité d'une solidarité politique entre gouvernements de même appartenance politique, le Bade-Wurtemberg et la Bavière étant dirigés respectivement par la CDU et par la CSU²⁸⁰. Du reste, six mois de négociations internes germano-allemandes furent nécessaires pour que les acteurs de la sécurité parviennent à la définition d'une position commune, mois pendant lesquels les négociations franco-allemandes stagnèrent. Mais cette position commune théorique laisse entrevoir des différends même entre les trois Länder, puisque le Bade-Wurtemberg a réinvesti toute sa KOST²⁸¹ dans le CCPD, mais non les deux autres Länder frontaliers. Néanmoins, le

ses relations de coopération policière transfrontalière avec ce pays également mises à mal par des interventions intempestives du Ministère fédéral du même type que la création des Commissariats binationaux.

²⁷⁸ Projet connu dans ces termes au plus tard en juin 1996, puisqu'une réunion franco-allemande à Kehl en juin 1996 élaborera une première ébauche de projet.

²⁷⁹ CDU, parti de la droite classique.

²⁸⁰ Christlich-soziale Union, parti frère de la CDU et présent uniquement en Bavière.

²⁸¹ Koordinierungsstelle, jumelle de la CCE de Strasbourg dans les Landeskriminalämter de Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre.

CCPD a évolué en un organisme pluri-organisationnel dans lequel les services régionaux allemands occupent une place stratégique.

b) Positionnements institutionnels et alliances des services français

La question de l'engagement français relève d'un problème de relais entre l'institution et ses services. L'initiative institutionnelle a eu des difficultés à être relayée et transformée en projet concret par les divers organes de sécurité.

Sur le fond, l'alliance entre les services français s'est d'abord formée contre certains projets allemands, et notamment sur le type d'information que le titre 2 sur la coopération directe permettrait d'échanger.

*Les négociations avec la partie allemande ont été dures, étant donné que les Allemands n'avaient pas la même conception sur ce que l'on entend par "échange d'informations". Selon la culture juridique française et la légalité judiciaire, seuls quelques types d'informations peuvent être échangés directement entre les services de police. Une grande part de l'échange de renseignement n'a le droit d'être faite entre les services de police qu'en transitant par les services de la justice, dès qu'il s'agit d'informations à caractère personnel. Les renseignements purement administratifs peuvent passer librement de service à service de police*²⁸².

De son côté, la gendarmerie a eu une attitude ambivalente lors de l'élaboration de Mondorf-les-bains.

Elle souhaitait protéger ses relations de coopération frontalière avec la police des Länder en cherchant à faire inscrire dans Mondorf l'institutionnalisation de la coopération directe. En cela, elle a trouvé un allié dans la police des Länder, puisque celle-ci ne tenait pas non plus à voir ses anciens réseaux établis remis en cause par le CCPD. De même, la gendarmerie se trouva avoir le même intérêt à inscrire dans Mondorf-les-bains la complémentarité entre le CCPD et la coopération directe, afin de faire reconnaître le caractère autonome de la coopération directe et d'empêcher le CCPD de monopoliser ces relations de proximité. En revanche, les Länder souhaitaient détailler dans le traité les possibilités de la coopération directe, quand la gendarmerie préférait se contenter de sa reconnaissance générale comme voie légale de coopération et éviter de l'enfermer dans des cadres d'action qui réduiraient la liberté de mouvement qui fait l'intérêt de ce type de coopération.

²⁸² Entretien avec un fonctionnaire du Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne (SGCI), le 29 juin 1999. Sur ce point, de même, THOMAS, T., 1998, p. 72.

Par ailleurs, le réseau des officiers de liaison entre l'Alsace et le Bade-Wurtemberg²⁸³ a été créé au moment même²⁸⁴ où les négociations de Mondorf créaient une structure qui engloberait les missions de ces officiers de liaison. Ecartée des groupes de travail mis en place en 1993 entre la police nationale et les Länder frontaliers, la gendarmerie cherchait ainsi à renforcer ses réseaux avec les Länder avant l'entrée en fonction du CCPD, au sein duquel elle craignait de perdre sa place auprès des Länder.

La douane française s'est tenue à distance lors des négociations de l'accord et de la mise en fonction du CCPD. Elle n'avait rien à gagner de la création du CCPD, ses réseaux de coopération étant autonomes par rapport aux autres services. Ensuite, elle n'a participé à cette élaboration que dans la mesure où la partie fédérale allemande a obtenu de la douane allemande qu'elle participe au CCPD. La douane française devait, par la perception des demandes de renseignements, prévenir la création de réseaux parallèles entre la douane allemande et d'autres services français. Pour la douane française, il s'agissait d'occuper le terrain.

En revanche, la douane française eut un rôle important dans son alliance ponctuelle avec la gendarmerie lors de la « bataille du coordinateur ». La structure du CCPD repose sur une coordination interne entre les services, assurée par un coordinateur allemand et un coordinateur français, respectivement issus de l'un des services allemands ou français. Le coordinateur allemand fut choisi rapidement au sein de la police du Bade-Wurtemberg. Le poste français en revanche fut l'objet de longues tractations entre les organisations. Une alliance entre la gendarmerie et la douane s'opposa à la police nationale. En effet, celle-ci souhaitait que le poste de coordinateur relève de sa responsabilité sans limitation dans le temps²⁸⁵. La douane et la

²⁸³ Mise en place décidée par ceux mêmes qui étaient aussi présents et acteurs dans les négociations pour Mondorf.

²⁸⁴ A partir du 2 septembre 1996.

²⁸⁵ La Direction Générale de la Police Nationale appuyait le bien-fondé de sa revendication du poste de coordinateur sur le décret du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police et la gendarmerie (*JORF* du 21 septembre 1996, p. 14040.) : *en matière d'ordre public, le ministre de l'intérieur, en liaison avec le ministre de la défense, coordonne l'emploi des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale (article 6)*. Par ailleurs, la DGNP se référait à la partie allemande au CCPD qui attribue le poste de coordinateur à la police du Bade-Wurtemberg et le flaque d'un coordinateur adjoint issu du Bundesgrenzschutz. Enfin, elle voyait dans la supériorité en nombre de son personnel par rapport à l'ensemble des personnels français au centre de coopération une raison pour se voir attribuer le poste de coordinateur. L'argumentation de la police

gendarmerie ne voyaient pas d'inconvénient à ce que le poste de coordinateur soit attribué au départ à la police nationale, mais souhaitaient une alternance, afin qu'elles puissent coordonner les relations dans un organisme auquel elles participeraient.

L'enjeu était double. Douane et gendarmerie souhaitaient la possibilité d'une gestion du CCPD alternée entre les services français. Une coordination par la seule police nationale pouvait laisser craindre une transformation de cette coordination officielle en une direction sur les autres services français. Par ailleurs, dans le cadre du développement de centres similaires sur d'autres frontières françaises, il pouvait être déduit de l'attribution du poste de coordinateur du CCPD de Kehl à la police nationale une règle appliquée aux autres centres. Le principe de l'alternance du poste de coordinateur devait donc être établi dès le départ.

Les négociations franco-françaises n'ayant pu aboutir dans un cadre institutionnel, la décision finale fut prise par arbitrage du Premier Ministre, Lionel Jospin. Fin 1999, le coordinateur français, issu des services de la police aux frontières, fut nommé pour trois ans²⁸⁶.

*La coordination des services français a posé pour Paris la grande question. Cela ne pouvait pas être la PJ toute seule. La gendarmerie a fait tout ce qu'elle a pu et a engagé beaucoup d'efforts dans ce centre, elle pensait en avoir la coordination. Le coordinateur français a été âprement négocié. D'ailleurs, si d'autres centres se mettent en place sur les autres frontières, il faudra que ce soit la gendarmerie qui en ait la coordination*²⁸⁷.

*Le coordonnateur sera nommé officiellement par décret au J.O. le 6 décembre. Il y aura en même temps la nomination de quelqu'un au poste de Strasbourg en remplacement de XXX. La PAF a de toute façon été meneur dans l'histoire, ce qui fait que la PN a pris le poste pour trois ans. La PAF avait un candidat en la personne de [XXX]*²⁸⁸.

nationale fut systématiquement contestée par la gendarmerie et la douane, auxquelles se joignirent les services du ministère de la justice. Ceux-ci considérèrent tout d'abord qu'en matière de coopération entre les services de sécurité, seul le texte de Mondorf devait servir de base légale, le droit interne ne pouvant s'imposer devant une règle issue d'un traité international. D'autre part, l'organisation de la partie allemande au centre de coopération ne pouvait, selon eux, servir de base pour l'organisation entre les services français. Enfin, le poids numérique de la police nationale au CCPD ne pouvait servir d'argument valable pour la revendication du poste, dans la mesure où, de son côté, la gendarmerie témoigne d'une présence le long de la frontière en nombre de services et de personnels plus forte que celle de la police nationale. Il fut par ailleurs mis en relief que le centre est financièrement porté par tous les services de sécurité et qu'à ce titre le principe de la coordination tournante semblait mieux justifié.

²⁸⁶ Il est toujours en poste au 15 septembre 2003.

²⁸⁷ Entretien avec le préfet délégué à la défense à Metz, le 14 février 2001.

²⁸⁸ Entretien avec un policier français au CCPD, le 8 novembre 1999.

Les négociations au niveau interne français n'ont pas eu lieu chez les partenaires de coopération allemands de manière aussi conflictuelle.

Le règlement intérieur, les Allemands l'ont depuis longtemps, les Français sont en train de le constituer. Du côté allemand, il y a un coordinateur, qui est le patron du Aufbaustab²⁸⁹ et du GZ²⁹⁰ qui vient d'un Dezernat²⁹¹ du LKA BW²⁹². Du côté français, l'installation s'est faite au fur et à mesure, avec une coordination par chaque chef de détachement²⁹³.

L'arbitrage n'a formulé qu'une solution à courte échéance qui ne fonde le fonctionnement ni de la structure de Kehl ni de celles qui relèveront de ce type d'organisation. Néanmoins, les résultats de ces négociations ont mis la police nationale, et au sein de celle-ci, la police aux frontières, en position de force au sein du CCPD au moins théoriquement. L'attribution de ce poste à un service spécifique influe sur plusieurs éléments de l'organisation interne. Cependant, cette capacité potentielle de coordination ne peut pas, dans la constellation très complexe du CCPD, s'appliquer de manière effective.

Les services français, en souhaitant la coordination du CCPD, n'ont pas précisément voulu un pouvoir de direction sur les autres services. Il leur importait davantage de ne pas donner prise à une direction externe que d'exercer eux-mêmes une direction sur les autres. Par ailleurs, un poste de responsabilité ne peut s'exercer que si les missions en sont définies. Or, les services se sont concentrés sur la question de l'attribution du poste, et peu sur son contenu concret. Ainsi, l'attribution du poste de coordinateur français du CCPD à la PAF peut constituer un élément d'influence sur les relations internes au centre de coopération et sur l'investissement ultérieur de chaque service dans le centre.

La structure en élaboration étant d'un type complètement nouveau, l'intérêt principal des services était de s'assurer qu'il ne serait pas donné à un service un pouvoir de direction sur les autres. Il leur était possible d'atteindre cet objectif par deux voies. Le service dont le coordinateur serait issu occuperait de facto une position particulièrement avantageuse dans le centre, qui permet au service d'empêcher les autres d'y avoir accès. La seconde voie était de vider le poste de coordinateur de toute effectivité, et

²⁸⁹ « Etat-major constitutif », noyau initial du CCPD.

²⁹⁰ Gemeinsames Zentrum, « Centre Commun » de coopération policière et douanière.

²⁹¹ « Département ».

²⁹² Landeskriminalamt de Bade-Wurtemberg.

²⁹³ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 4 novembre 1999. Pour chaque institution française et allemande, un chef de détachement doit gérer le travail des agents.

ceci déjà dans la phase de négociation du poste. L'opposition de principe exprimée par deux institutions sur trois à une décision en faveur d'une seule institution va se prolonger dans la disposition des services à accepter la pratique de la coordination.

2. *Stratégies d'action*

Le centre de coopération n'a pas attendu la désignation d'un coordinateur français pour fonctionner. Le 10 mars 1999, les directeurs généraux des services français et allemands signèrent à Offenbourg un « relevé commun de conclusions²⁹⁴ » sur les aspects pratiques et les compétences du centre. Mais dans la mesure où la course pour le poste de coordinateur avait à cette date encore lieu, et que de leur côté les services allemands étaient déjà engagés dans les premiers travaux de mise en service du centre, les services français ne pouvaient attendre l'issue de la négociation du poste de coordinateur pour participer à l'édification du centre. Pour eux, en effet, le risque était grand d'investir un organisme qui leur serait livré clés en mains par la partie allemande sans pouvoir y toucher quelque chose.

Toutes les forces françaises et allemandes ont envoyé des agents au centre de coopération. Mais les modes opératoires de l'investissement des services ont beaucoup varié de fin 1998 à la fin 1999, date de nomination du coordinateur français.

a) *Participation*

aa) *Ressources humaines*

Dans l'investissement des services au début du CCPD, deux stratégies sont distinguées. La première est caractérisée par un envoi rapide et important de personnels, la seconde par la circonspection et un envoi de personnels tardif et progressif.

La première de ces deux stratégies est celle du Bade-Wurtemberg, du Rhénanie-Palatinat, du Bundesgrenzschutz et de la gendarmerie nationale.

²⁹⁴ *Relevé commun de conclusions suite à la rencontre franco-allemande du 10 mars 1999 concernant l'institution et le fonctionnement du centre commun franco-allemand de coopération policière et douanière à Offenbourg*, article 2.1.1 : Avant la mise en œuvre prochaine de l'accord de Mondorf du 9 octobre 1997 et avant son entrée en vigueur, est mis en service, à compter du 22 mars 1999, un centre commun de coopération policière et douanière dans les zones frontalières (dénommé ci-après centre commun) à 77 652 Offenbourg, Strassburger Strasse 14. »

Pour la France, la Gendarmerie est arrivée tout d'abord, puis tout doucement les autres, la Douane et la PAF, en dernier le SRPJ et la Sécurité Publique. Pour l'Allemagne, l'état-major de mise en place était complet dès la fin du printemps 1998 (le personnel de la KOST de Stuttgart, le coordinateur allemand, un agent de la police de Rhénanie-Palatinat et un agent du Bundesgrenzschutz). Il restait le problème de l'emplacement des bureaux et de la protection des données²⁹⁵. Je suis arrivé ici à la création du Centre en 1998 et sans doute pour 5 ou 10 ans. Mais comme il y aura sans doute un passage en grade supérieur, il y aura a fortiori un déplacement ailleurs et c'est bien²⁹⁶. J'ai participé à la construction du CCPD (en la matière, les Allemands sont plus organisés). Les Allemands ont les premiers occupé les locaux, les Français sont arrivés après, la Gendarmerie d'abord, la Police et la Douane en Mars. Ce qui fait que forcément, les Allemands ont créé, puis les Français ont d'abord adhéré puis construit de concert. (...) Les effectifs Gendarmerie étaient décidés en juillet-août 1998, c'est-à-dire 4 sous-officiers et un administratif. Les effectifs de police ont été plus évolutifs : un petit noyau s'est agrandi à 13-14 policiers²⁹⁷. Le colonel est arrivé en novembre 1998. Je suis arrivé ici le 1er janvier 1999. Dans la gendarmerie, ils sont allés un peu trop vite et sur de fausses annonces²⁹⁸.

L'arrivée homogène des agents allemands repose sur un consensus sur l'organisation du CCPD et la répartition des tâches entre les services. Les négociations entre les services allemands ont réduit les zones d'incertitude et l'attribution du coordinateur à la police du Bade-Wurtemberg a été compensée par un poste de coordinateur adjoint revenu au Bundesgrenzschutz.

Ensuite, je suis arrivé au centre en construction. J'y ai été nommé comme coordinateur adjoint, parce qu'une circulaire avait annoncé qu'une candidature pour cette place était recherchée, avec un profil montrant certaines compétences: il fallait être au moins commandant, il fallait avoir des connaissances en français, il fallait être flexible. (...) Officiellement, je suis adjoint, donc je n'ai pas la même situation que (les chefs de détachements police aux frontières ou gendarmerie), je fais la représentation automatiquement, si bien que l'on ne fait plus la différence. Bien sûr, il y a des variations différentes entre nous deux. Mais pour la France, il n'y a pas d'adjoint, pas de tables rondes de discussion en commun. On laisse tout courir. Et visiblement, ça ne leur manque pas²⁹⁹.

L'ordre dispersé dans lequel les agents des services français sont arrivés repose sur une stratégie opposée et sur la présence de nombreuses zones d'incertitude au moment d'investir le CCPD. Aucune négociation entre les services français sur le rôle de chacun dans le centre n'a eu lieu. En l'absence d'une entente, la gendarmerie a choisi d'être présente en même temps que les services allemands, pensant s'assurer une meilleure position pour en obtenir la coordination et une meilleure maîtrise de cet instrument.

²⁹⁵ Entretien avec un policier du Bade-Wurtemberg au CCPD, le 3 novembre 1999.

²⁹⁶ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 4 novembre 1999.

²⁹⁷ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 4 novembre 1999.

²⁹⁸ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

²⁹⁹ Entretien avec un agent du Bundesgrenzschutz au CCPD, le 9 mai 2000.

La stratégie de la police nationale et de la douane fut de ne prendre position au sein du CCPD que sur des bases officielles. En effet, avant la date du 10 mars 1999, le traité de Mondorf et le CCPD qu'il instituait n'avaient été adoptés par le Parlement³⁰⁰. La police nationale avait en octobre 1998 un représentant de la police aux frontières, mais ni les autres services de la police nationale, ni ceux de la douane n'étaient présents au CCPD avant le 10 mars.

Je suis arrivé le 10 mars au CCPD, au moment de l'arrangement administratif. Au départ, nous étions 5, mais nous sommes revenus à 4 agents. Ce nombre n'était pas justifié au début, mais le maximum prévu est 5³⁰¹.

Deux douaniers doivent arriver dans l'année, et celui qui n'est ici que provisoirement doit partir. On arrivera ainsi au nombre de 5 comme c'est prévu. On est arrivé petit à petit parce que comme toute administration financière, la douane est prudente et ne fonce jamais tête baissée dans quelque chose qu'elle ne connaît pas³⁰². J'avais été pressenti depuis début janvier, et jusqu'à la mi-mars 1999, où je suis arrivé, je me suis occupé déjà de la mise en place; mais de la police, ce sont ceux de la PAF qui sont arrivés en premier. La PJ venait de temps en temps. J'ai été le représentant (du chef de détachement Police aux frontières) pendant quelque temps dans certaines commissions. L'ensemble des collègues français de la PAF sont arrivés début mars. Mais ils sont venus voir de toute façon déjà non officiellement de temps en temps³⁰³.

Ce n'est qu'à partir du relevé commun de conclusions du 10 mars 1999 que les deux services français ont commencé à développer une politique d'investissement dans le centre, et que la tendance s'inverse nettement parmi les services français. La gendarmerie est demeurée à effectifs constants depuis le début de 1999, la police nationale a connu au cours de 1999 une forte augmentation de son personnel, et la douane est arrivée rapidement au maximum de l'effectif prévu.

Les services allemands ont suivi depuis octobre 1998 une progression continue et régulière de leurs effectifs, à l'exception de la douane qui est demeurée à deux agents³⁰⁴.

Les personnels envoyés au CCPD le sont sur la base du volontariat, mais une marge d'action reste aux services au niveau de l'appel d'offre (diffusion restreinte ou large, description du poste) et de la sélection finale.

³⁰⁰ La loi autorisant l'approbation de l'accord de Mondorf a été adoptée et promulguée le 1er décembre 1999 (*JORF* du 2 décembre 1999, p. 17924). Le texte de l'accord a été publié au *JORF* le 23 septembre 2000.

³⁰¹ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 4 novembre 1999.

³⁰² Entretien avec un douanier français au CCPD, le 10 mai 2000.

³⁰³ Entretien avec un policier français au CCPD, le 9 mai 2000.

³⁰⁴ La douane allemande n'arrive au CCPD qu'à partir de mars 1999.

Le Bundesgrenzschutz a sélectionné pour l'essentiel des agents qui travaillaient auparavant dans les structures des commissariats binationaux.

Je suis arrivée en poste au CCPD, car au début j'étais à Kehl, au Pont de l'Europe, et je suis allée au CCPD car c'était une nouvelle structure³⁰⁵. J'ai été pendant 10 ans au commissariat binational de Kehl, et suis ensuite arrivé au centre. C'est la continuation ici de mon travail. J'ai fait passer ma candidature par le BGS aux environs de l'été 1998. L'appel d'offre exigeait des pré-connaissances, des connaissances pratiques dans les services de contact, et des compétences linguistiques en Français. Cinq personnes du poste ont été prises³⁰⁶.

Ce recrutement de personnels issus d'une structure de coopération ancienne répond à une stratégie particulière des commissariats binationaux. Leurs agents ont craint la dissolution complète de ceux-ci, qui aurait impliqué une nouvelle affectation des agents. Le CCPD leur donnait la possibilité de poursuivre une activité de coopération avec des collègues français et d'éviter une affectation dans une zone géographique nouvelle.

J'ai voulu partir parce que je ne m'entendais pas avec ceux de mon poste. Mais Kehl voulait envoyer ses propres gens du BGS. J'ai demandé, mais ils ne savaient rien à la direction centrale, et à Kehl³⁰⁷, ils ne voulaient rien dire. Pour le recrutement, il n'y a pas eu de test de langue. J'en avais assez des quatre ans passés dans le train et la surveillance des transports castors. Je suis arrivé à la fin de la période de l'Aufbaustab³⁰⁸.

Les personnels du commissariat binational, plus en contact avec le champ de la coopération transfrontalière et détenant plus d'informations sur les changements que des agents plus en retrait de cette activité, ont ainsi eu tendance à retenir l'information sur les recrutements pour le CCPD, pour s'assurer ainsi de meilleures chances d'affectation dans la nouvelle structure. Cette rétention d'information n'apparaît pas dans l'attitude des services de la police aux frontières au moment du recrutement pour le CCPD, mais les postes ont été ciblés sur un cercle restreint de services locaux, par une stratégie propre à un service de coopération et non par une politique particulière de l'organisation.

J'étais le patron de la PAF à Strasbourg, sur la zone de Entzheim, Strasbourg et Lauterbourg, d'où sont venus les candidats, mais il n'y a pas eu de dossier car c'est un petit service³⁰⁹. Pour ce qui est du CCPD, je travaillais déjà au Pont de l'Europe, et la question de la place du CCPD était relativement prioritaire par rapport aux autres. (...) A la PAF, j'ai gagné de l'expérience en matière de coopération, et la coopération a aussi

³⁰⁵ Entretien avec un agent du Bundesgrenzschutz au CCPD, le 2 novembre 1999.

³⁰⁶ Entretien avec un agent du Bundesgrenzschutz au CCPD, le 11 mai 2000.

³⁰⁷ Au commissariat binational.

³⁰⁸ Entretien avec un agent du Bundesgrenzschutz au CCPD, le 6 novembre 1999.

³⁰⁹ Entretien avec un agent français de la PAF au CCPD, le 8 novembre 1999.

un attrait pour moi. Ceux du commissariat³¹⁰ ont été amenés ici sans concertation³¹¹.

Du côté de la PAF, le résultat est le même, puisque les personnels de la police aux frontières allemande et française au CCPD ont travaillé ensemble au sein des commissariats binationaux. Ces services montrent une volonté de participation au CCPD d'autant plus grande qu'ils ont fourni des personnels issus des commissariats binationaux, qui maîtrisaient donc bien certains rouages du travail frontalier en coopération.

La stratégie d'investissement de la police du Bade-Wurtemberg est similaire, puisqu'elle reverse sa Cellule de Coordination Européenne du Landeskriminalamt de Stuttgart au CCPD.

En revanche, la stratégie de la police judiciaire française n'est pas orientée vers un investissement complet dans la structure du CCPD.

De la PN, tout le monde est arrivé en même temps. Au niveau de leur formation, ceux du SRPJ viennent de la Cellule de Coordination Européenne, et travaillaient en coopération avec la KOST de Stuttgart depuis le début des années 1990. Ceux de la Sécurité Publique n'avaient pas d'expérience, mais elle n'était pas convaincue que la coopération internationale est importante. (...) De la PN, tous ceux retenus avaient de l'expérience dans la coopération (le choix s'est fait en coopération). Les gens de la Sécurité Publique n'avaient pas d'expérience en matière de coopération Schengen, mais une bonne maîtrise de la langue³¹², et une grande ouverture. Pour la PJ, c'était ceux qui avaient le moins d'expérience, mais leur acquisition a été rapide. Ils venaient de toute façon de Strasbourg, donc ça ne posait pas de problème³¹³.

D'un côté la police judiciaire investit du personnel issu de son service de coopération transfrontalière dans le CCPD, mais de manière nuancée, puisque ce n'est pas le personnel qui travaille depuis le plus longtemps au sein de cette structure qui y est envoyé. Les personnes qui disposent d'une connaissance des réseaux et des services³¹⁴, restent à la Cellule de Coordination Européenne.

La situation est différente pour la Sécurité Publique. Cette dernière ne se trouvant pas insérée dans le champ de la coopération transfrontalière avant la mise en fonction du centre commun, elle n'avait pas de structure de coo-

³¹⁰ Les agents du commissariat binational.

³¹¹ Entretien avec un agent français de la police aux frontières au CCPD, le 9 mai 2000.

³¹² Cela n'est vrai que pour un des deux agents de la Sécurité Publique.

³¹³ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 8 novembre 1999.

³¹⁴ Mais ces personnes ressources sont en même temps les plus ancrées dans des routines de coopération en raison de leur ancienneté dans le champ. Elles sont peut-être moins capables d'adaptation aux nouveaux modes de travail que des agents moins familiers des réseaux et des usages.

pération à sauvegarder ou à investir dans le nouvel organisme. Elle n'a pas vocation à agir en coopération avec des services étrangers, et sa participation au CCPD relève pour elle d'un pari sur l'utilité de sa présence dans un service de coopération. Cette perplexité de départ se reflète dans le profil des appels à candidature de la Sécurité Publique.

*Mais je ne savais rien en arrivant ici. Quand l'appel d'offre est arrivé pour la Sécurité Publique, il n'y avait rien comme information, ni la durée, ni le travail, ni les critères de sélection. En fait, je pense qu'il y aurait eu plus de gens qui auraient été intéressés. Mais comme on ne savait rien ...*³¹⁵

La participation de la Sécurité Publique française au CCPD est donc maximale par rapport aux enjeux que l'ouverture du centre présente a priori pour ce service.

Le personnel envoyé par la gendarmerie montre aussi un investissement fort de l'organisation dans la nouvelle structure.

*En ce qui concerne l'organisation de rattachement du coordonnateur, il y aura sûrement une rotation après [le coordinateur actuel]. Dans trois ans, ce sera sans doute un gendarme ou un douanier. Les gendarmes ont sans doute été surpris et déçus par la décision de l'arbitrage du Premier Ministre de nommer un policier, parce qu'ils étaient là depuis le début et qu'ils ont fait le forcing en nommant tout de suite à leur tête un lieutenant-colonel*³¹⁶.

La gendarmerie montre une stratégie au profit du CCPD en quittant les structures de coopération frontalière auxquelles elle participait jusqu'en 1999.

*Il ne fallait pas forcément d'expérience en coopération. [...], de la Sécurité Publique, n'avait pas non plus d'expérience. La gendarmerie a extrapolé et mis la barrière haute et voulait des OPJ, mais pour la police, ce n'était pas forcément le cas*³¹⁷.

Les douanes ont eu un investissement d'une qualité toute différente dans le CCPD. Ces services n'ont pas investi de ressources issues de leurs propres structures de coopération. Du côté allemand, les deux agents proviennent des services de recherche et d'enquête localisés en deçà de la frontière, et aucun douanier n'est issu des BCNJ. Ceci est une exception parmi les services, excepté la Sécurité Publique de la Police Nationale³¹⁸. Du côté français, bien que le personnel douanier français au CCPD soit plus nombreux

³¹⁵ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 14 mai 2000.

³¹⁶ Entretien avec un douanier au Pont de l'Europe, le 1er décembre 1999.

³¹⁷ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

³¹⁸ Puisque ce service ne possédait pas de structure de coopération transfrontalière avant le CCPD.

que le personnel douanier allemand, le personnel n'a jamais travaillé dans une structure de coopération opérationnelle directe.

Du côté allemand, il était clair qu'il y avait deux places à pourvoir, les deux issues de Freiburg, du service de recherches et d'enquêtes douanières, on suppose en effet que le besoin vient essentiellement de là. Et il fallait connaître les mécanismes d'enquête, et habiter à Offenbourg. Il y a eu environ dix candidatures³¹⁹.

Il est remarquable que le personnel de la douane envoyé au CCPD n'appartienne pas à des structures de coopération antérieures. A l'exception du chef de département douanier au CCPD, les personnels français ne proviennent pas de la zone frontalière.

Cela tient aux missions que les services douaniers entendent effectuer au CCPD. Du côté allemand, il était clair qu'il s'agirait moins d'aider les services locaux que les services régionaux et centraux d'enquêtes douanières. Il était donc nécessaire de recruter des personnels ayant les connaissances et le pouvoir pour traiter des demandes de renseignements complexes. Du côté français en revanche, l'appel d'offres pour les postes au CCPD s'adressait à des personnels moins qualifiés, qui auraient à traiter rapidement des demandes de renseignement destinées au niveau local. Par ailleurs, il n'existait pas de projet d'activité pour ces agents. Une seconde explication réside dans le recrutement, pour lequel les services n'ont pas disposé d'un très grand choix de candidats.

Ici, je suis venu mais ils n'avaient de toute façon personne. Il y a eu trois candidats à l'échelle nationale, personne ne voulait partir³²⁰.

Pour le recrutement dans les douanes, cela s'est fait sur Strasbourg et au niveau national. Pour moi, c'est un peu particulier, le Directeur m'a sollicité car il y a un problème pour les effectifs des douanes : il fallait quelqu'un avec de l'expérience, des relations et une connaissance des réseaux et du terrain³²¹.

Un profil commun à tous les services de sécurité en matière de participation au CCPD n'existe pas. Des nuances permettent de distinguer des groupes de profils. Elles touchent à la clarté du projet fonctionnel développé par rapport au CCPD, en fonction duquel ils ont déterminé leurs personnels.

bb) Apport matériel et financier

Les personnels au CCPD ne créent pas de nouveaux postes. En cela, le CCPD ne représente pas pour les services de coûts supplémentaires. Mais

³¹⁹ Entretien avec un agent de la douane allemande au CCPD, le 10 avril 2000.

³²⁰ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 3 mai 2000.

³²¹ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 4 novembre 1999.

le fonctionnement du CCPD implique des coûts de déplacements et de matériels qui s'ajoutent aux dépenses des organisations d'envoi³²².

La participation matérielle et financière des services est fixée tout d'abord dans le Traité de Mondorf-les-bains³²³ et précisée dans le relevé commun de conclusions du 10 mars 1999 ainsi que dans l'accord administratif³²⁴ signé entre les ministères fédéraux et les ministères des trois Länder frontaliers ce même 10 mars 1999.

Parmi les services allemands, le Bundesgrenzschutz³²⁵ (mise à disposition gratuite d'un bâtiment du BGS pour abriter le centre commun, installation des lignes de télécommunication et mise à disposition d'une voiture de service) et la police du Bade-Wurtemberg (gestion du centre commun et mise à disposition de deux voitures de service) assument les coûts les plus lourds. Les services français sont dispensés de charge locative et du coût du nettoyage des bureaux³²⁶ ; l'article 2.7.1 précise que « la Partie allemande met à la disposition de la Partie française, sans contrepartie, des locaux, des équipements de bureau, des emplacements de parking³²⁷ ».

Quand on est arrivé ici, il n'y avait rien de prévu, il n'y avait même pas assez de bureaux ni de tables pour nous, il manquait une place au Lagezentrum, les ordinateurs sont allemands (et cela donne des problèmes pour les claviers quand ils sont allemands, mais que le terminal est français). On a déménagé tout le temps, rien n'était organisé et on n'avait même pas de coordinateur du côté français, on se débrouillait quand même³²⁸.

Les services français contribuent au budget de roulement du CCPD mais la participation financière et matérielle initiale des services français est mince

³²² La question des coûts de la transformation des modes de gestion des frontières est évoquée par ANDERSON, M., 1998, p.7. Il semble important d'examiner la manière dont ces coûts sont gérés par les services publics participants.

³²³ Article 7, alinéa 3 et article 20 de Mondorf. Ces articles précisent à vrai dire que les modalités pratiques sont à la charge des services qui peuvent régler l'organisation du centre par le biais d'accords administratifs.

³²⁴ *Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Finanzen und den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland – vertreten durch die jeweiligen Innenministerien – über den deutschen Anteil am gemeinsamen deutsch-französischen Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit in Offenburg.*

³²⁵ Relevé du ministère de l'Intérieur fédéral.

³²⁶ Article 2.8.1 du relevé commun de conclusion du 10 mars 1999.

³²⁷ Ces équipements de bureau contenus en annexe du relevé commun de conclusions, comprennent l'équipement informatique de l'ensemble des services, y compris français.

³²⁸ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 14 mai 2000.

et ce rapport demeure en 2002, puisque le financement du nouveau bâtiment du CCPD à Kehl fut essentiellement assuré par le Bade-Wurtemberg.

Cette disposition des services français se manifeste dans la gestion des personnels du centre commun. Pour les agents français, le lieu de mission était situé à l'étranger, quand bien même il ne serait éloigné de la frontière que d'une vingtaine de kilomètres³²⁹. Là résidait pour beaucoup de candidats l'intérêt du poste, les missions à l'étranger étant accompagnées d'une augmentation du revenu de base. Or, les attentes des personnels de la Partie française ont été déçues.

Pour les indemnités, les gendarmes et les policiers n'ont toujours rien. Pour les gendarmes, leurs demandes ont été bloquées à Strasbourg ou on dénie aux gendarmes la possibilité de recevoir des indemnités si la résidence administrative est en métropole. Or, c'est le cas. Pour les policiers, leurs syndicats sont si nombreux que ce n'est pas du tout efficace. Les douaniers ont 82FF d'indemnités, et ont reçu 9000F de frais pour un stage de 15 jours à Lahr. Ce qui est déjà bien. On va voir si pour l'an et demi passé sans indemnités, on va pouvoir obtenir quelque chose. On a quand même des repas depuis un mois fournis et payés par la Gendarmerie, et qui sont à hauteur de 17 DM³³⁰, avec du vin, et qui sont quand même bien. Mais c'est tout, ça ne fait pas grand chose. Et ce n'est pas ce que l'on voulait, parce que ce que l'on voulait, c'est l'argent. Mais ça, on ne l'a pas eu³³¹.

Pour l'instant, il y a 5 douaniers, parce que l'on fait preuve d'un certain attentisme. Si et quand le centre prendra de la puissance, on fera évoluer la qualité du service. Le service n'est pas entériné par la DG³³² car l'existence du Centre n'est pas sûre et il est cher. Aujourd'hui surgissent beaucoup de questions sur la compétence du Centre, on voit surgir des cas de figure que l'on n'avait pas imaginés. En revanche, la Douane a été la première à avoir des motos, un véhicule, un projet de service et des indemnités de service. Mais il faut rester modeste : on reste détaché en résidence à Strasbourg, que ce soit la Douane, la Gendarmerie ou la PN³³³.

On n'est pas ici de toute façon seulement pour le boulot, mais aussi parce qu'il y a des compensations financières qui ne sont quand même pas négligeables. C'est quand même aussi pour cela. Mais s'il n'y avait pas cela, il n'y aurait pas grand-chose qui pourrait nous amener là³³⁴.

La qualité plutôt moyenne des ressources humaines de la douane française est compensée par l'allocation de mesures financières aux personnels en poste à Kehl. A l'inverse les autres services français refusent de considérer ces personnels comme en poste à l'étranger, et ainsi l'allocation de ressources supplémentaires. Cette stratégie n'est pas neutre sur la perception de l'action qui est menée dans cette structure.

³²⁹ Et depuis décembre 2002 de seulement 1,5 kilomètres.

³³⁰ Environ 8,5 €.

³³¹ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 12 avril 2000.

³³² Direction Générale des Douanes.

³³³ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 4 novembre 1999.

³³⁴ Entretien avec un douanier au CCPD, le 10 mai 2000.

En refusant des indemnités aux personnels, les institutions arguent du fait que les agents, bien que travaillant à l'étranger, résident toujours en France. Du reste, les agents français ne disposent d'aucun statut administratif³³⁵ sur lequel appuyer leur travail à Kehl³³⁶. L'objectif des services est de réaliser des économies. Mais refuser un statut particulier et des indemnités sur la base d'une activité administrative réalisée à l'étranger, c'est peu à peu considérer que ce travail n'est qu'un travail d'administration territoriale, avec pour spécificité d'être effectué à quelques kilomètres au-delà de la frontière étatique. Cette position a pour conséquence de ne pas distinguer les agents du CCPD des autres agents des services locaux et de rattacher leur activité de coopération transfrontalière au reste de l'activité d'administration de la sécurité³³⁷. Ces deux éléments tendent donc à faire du CCPD une extension hors du territoire national de l'activité administrative de l'Etat, sans distinction entre l'étatique et l'étranger.

b) Non participation

aa) Ressources humaines

La répartition des ressources humaines³³⁸ doit être considérée en fonction des capacités des services. Or, cette participation est d'une dissymétrie forte entre plusieurs des partenaires « naturels » de coopération. Les douanes ont un contingent important, mais ce personnel ne correspond pas au personnel douanier allemand. Le personnel de la police judiciaire française n'était pas celui qui disposait de l'expérience la plus grande ou la plus ancienne au sein du SRPJ de Strasbourg en matière de coopération transfrontalière. Les services d'envoi ne consacrent pas nécessairement les personnels qui assureraient au CCPD une base solide. Ce comportement stratégique visait à maintenir près des centres opérationnels des organisations les personnels expérimentés en matière de coopération. Cette rétention de capacités par certains services, quand d'autres en revanche investissent leurs

³³⁵ Tel que détaché d'un service, en mission, mis à disposition etc.

³³⁶ Au 15.09.2003, les différents segments de la Police nationale au CCPD discutent toujours de la possibilité d'un statut administratif des agents au CCPD.

³³⁷ L'absence d'un statut extraordinaire des agents français (ou même allemands) travaillant au CCPD empêche la création d'une distance symbolique entre le travail effectué à l'étranger et le travail sur le territoire national.

³³⁸ Dont la symétrie toute formelle est fortement mise en valeur par les coordinateurs du CCPD vis-à-vis de l'extérieur – médias, professionnels étrangers.

éléments les plus expérimentés, peut être assimilée à une non participation dissimulée.

bb) Apport matériel et financier

Ce choix d'une participation partielle ou nulle à l'édification du centre de coopération entre octobre 1998 et mars 1999 est encore plus visible dans l'investissement matériel. La part d'investissement matériel et financier de la partie allemande est plus importante que celle des autres participants institutionnels.

Si les Français avaient tout réglé, on n'aurait pas encore de bâtiment. Si vous lisez le Traité de Mondorf et la manière dont il est rédigé, en ayant à l'esprit ceci (histoire de la décision sur l'emplacement du Centre), vous allez voir que le Traité est rédigé comme si le Centre se trouvait déjà en France, puisque quand le texte a été rédigé, il l'a été avec la position initiale que le Centre serait en France. Relisez-le, c'est très clair, surtout sur le point concernant les infos que la France devra transmettre, étant implicitement entendu que c'est sur son terrain qu'elles seront envoyées³³⁹.

Pour Mondorf, le SGAP avait été chargé de trouver un bâtiment pour abriter le Centre. Les Allemands avaient des exigences de sécurité très hautes en raison de leur passé de terrorisme intérieur avec la RAF et la bande à Bader, qui a laissé des traces dans la culture policière³⁴⁰.

Peu de locaux de la police nationale à Strasbourg ou à la frontière se posaient d'emblée comme des lieux d'emménagement possibles³⁴¹. Une installation du centre commun sur le territoire français eût amené des travaux et des investissements financiers que la Partie française n'était pas nécessairement disposée à entreprendre. En outre, la disposition des services français à la coopération transfrontalière a pu être nuancée par la perspective d'une activité administrative de fonctionnaires étrangers sur le territoire. Les autorités françaises n'ont donc pas proposé de local aux diverses Parties. Devant la lenteur du processus, le BGS proposa un local à Offenbourg, à vingt kilomètres de la frontière.

A partir d'une participation au moins formelle générale de la part de tous les services, une stratégie d'engagement plus ou moins intense se développe. La variation de cette intensité tient à une conjonction de facteurs qui jouent sur les stratégies des organisations avec des conséquences différentes, mais se retrouvent chez toutes ces organisations.

Ces phases de négociation puis de participation des services dans la mise en place du CCPD se distinguent enfin d'un troisième moment au cours de

³³⁹ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

³⁴⁰ Entretien avec le préfet délégué à la défense à Metz, le 14 février 2001.

³⁴¹ Le commissariat binational de Kehl était en effet trop petit.

cette période de transition du système de sécurité transfrontalier vers « l'après Mondorf ». Cette période de la réaction des services vis-à-vis de la stratégie de participation engagée par leurs partenaires se situe entre les deux premières phases et est conditionnée par elles.

3. *Stratégies de réaction*

Ces stratégies de réaction se développent à partir des premiers mouvements de participation des services dans le CCPD, et ajustent les décisions initiales aux stratégies développées par les partenaires. Ces ajustements débouchent sur un engagement renforcé ou un désengagement par rapport au fonctionnement du CCPD.

a) *Participation renforcée*

Un phénomène de renforcement de l'investissement dans le CCPD est décelable chez les services de la police nationale, en particulier chez la police aux frontières, chez la police du Bade-Wurtemberg et le Bundesgrenzschutz.

L'engagement de la police nationale dans le fonctionnement du CCPD est sensible à partir du moment où le coordinateur français est nommé. La dévolution de cette position à une institution et à un service particuliers assure à cette dernière une maîtrise relativement élevée des développements du centre et de son environnement. De cette manière, l'institution peut investir des moyens sans craindre de voir les stratégies d'action de la structure lui échapper.

L'attribution du poste de coordinateur se caractérise ainsi par un renforcement notable des premiers effectifs de la police nationale et par une participation au « H24³⁴² » dans la salle des opérations communes³⁴³ qui est d'autant plus à relever qu'elle semble être abandonnée par d'autres structures de la coopération transfrontalière franco-allemande.

Au commissariat commun, du côté allemand, ils sont douze, mais eux, ils fonctionnent en H24, donc, il n'y a jamais que trois ou quatre fonctionnaires allemands à la fois. Et ils travaillent avec l'accompagnement d'étrangers expulsés. Pour le côté français, c'est le Pont de l'Europe qui prend le relais en nuit et le week-end. La

³⁴² Mise en place d'un service continu 24h/24 au CCPD, avec un service actif réduit la nuit, les fins de semaine et les jours fériés légaux.

³⁴³ Appelé indifféremment le « Lagezentrum » par les personnels allemands et français lors des entretiens menés au CCPD.

*question du H24 est que c'est très long, très cher parce qu'ensuite il y a des heures à rendre*³⁴⁴.

*En 1993 a été instauré le critère de proportionnalité. Les contrôles aux frontières doivent représenter dans le temps de contrôle le temps de contrôle à l'intérieur du territoire. Il n'y a plus de brigade H24 en frontière. Le cadre de travail de la douane n'est donc plus à 100% la frontière, et il y a pour ses agents une obligation de ciblage, et donc de faire des contrôles mobiles et sélectifs*³⁴⁵.

Seuls le Bundesgrenzschutz au sein des commissariats binationaux et les services de police judiciaire au sein des CCE/KOST entretiennent avant Mondorf un fonctionnement continu, même s'il s'agissait au moins pour les CCE/KOST d'une permanence pour les seuls cas d'urgence³⁴⁶. La mise en place d'un service continu au CCPD signifie une continuation d'un fonctionnement déjà pratiqué par ces cellules, mais représente un effort supplémentaire important pour les services qui ne le pratiquaient pas.

*Ici, je suis arrivé avec la deuxième vague, quand on a décidé de travailler en H24. Avant, ça ne fonctionnait ni le week-end, ni la nuit. Je suis arrivé en septembre 1999, alors on a décidé de faire le H24. Cela va faire neuf mois que l'on est là. On commence à être un peu au point. On est venu à trois en septembre, parce qu'alors on a eu à nouveau besoin de personnel*³⁴⁷.

L'augmentation des effectifs de la police nationale correspond aussi à la pression exercée par un recrutement intensif de la part des partenaires allemands. L'évolution des effectifs de la police de Bade-Wurtemberg et du Bundesgrenzschutz suit une courbe ascendante plus régulière à partir du noyau initial. On ne note pas d'influence des services partenaires sur cette progression.

b) Désengagement

Cette réaction s'exprime aussi par un désengagement plus ou moins clair par rapport à la structure. Elle est sensible pour les services de la police judiciaire de la police nationale et pour la gendarmerie.

Pour la police judiciaire, la nécessité pour le SRPJ de Strasbourg de maintenir absolument une cellule de coopération en son sein qui ne soit pas

³⁴⁴ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 11 mai 2000.

³⁴⁵ Entretien avec un agent de la douane française à Kehl, le 1er décembre 1999.

³⁴⁶ Dans les cas de CRI en provenance ou à destination d'Allemagne à traduire. A partir de 1995, il s'agit en outre des demandes inopinées d'observation ou de poursuite transfrontalières à transmettre aux autorités compétentes.

³⁴⁷ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 8 mai 2000. La cause et la conséquence ne sont pas clairement identifiées. L'arrivée de personnels supplémentaires en septembre 1999 est présentée comme une occasion pour réaliser un service continu au centre. Elle est dans un second temps considérée comme la conséquence de l'objectif fixé a priori de la mise en place d'un service 24h/24.

uniquement dirigée vers l'Allemagne, mais aussi vers d'autres pays frontaliers³⁴⁸, constitue une contrainte forte. Par ailleurs, le personnel envoyé au CCPD a été progressivement réduit, passant ainsi de deux agents en permanence au début du CCPD à deux agents en alternance, puis à un agent en permanence, et l'agent retiré du CCPD n'a pas été reversé à la CCE, son service d'origine. Cela signifie donc une perte nette de poste pour la CCE³⁴⁹. Par ailleurs, en mars 2000, il fut décidé de placer le point fort du travail de coopération sur la petite et moyenne délinquance, ce qui mettait la compétence et le rôle des agents de la Police Judiciaire en marge de l'activité principale du Centre de coopération³⁵⁰.

Et pour le SRPJ, le fait que Mondorf mette l'accent sur la petite et moyenne criminalité a été un coup dur, parce que ce qui les intéresse, c'est la grande criminalité. Ici, ils sont là avec deux lieutenants, un vient le matin, l'autre l'après-midi, ou pas du tout. Bref, ce n'est rien. Et si le coordinateur était PJ, il y en aurait du jour au lendemain 15 de la PJ. Même chose pour la gendarmerie³⁵¹.

Le groupe des experts a décidé en mars que les priorités devaient être mises sur la petite et la moyenne criminalité, sur l'immigration illégale et sur le travail clandestin. La question de la place de la PJ au centre se pose alors, si rien n'est prévu pour elle³⁵².

La lutte contre la criminalité doit maintenant passer vers la petite et la moyenne criminalité parce que la grande (...) ne peut de toute façon pas être réglée, alors on dit qu'il faut régler celle-là. En plus, c'est mieux pour les politiques car plus rémunérateur en terme de voix³⁵³.

Cette mise à distance ne s'exprime du reste pas de manière très nette. Par ailleurs, cette réduction du rôle de la police judiciaire au sein du CCPD se manifeste aussi dans la police du Bade-Wurtemberg, puisqu'à l'équipe is-

³⁴⁸ Dans l'optique de la création des Directions Interrégionales de Police Judiciaire, le SRPJ de Strasbourg (comme cela s'est produit), en se transformant en DIPJ, récolterait la gestion des relations avec la Suisse, le Luxembourg (et la Belgique ?). Il lui faut donc maintenir sa structure de coopération propre, celle-ci pouvant lui servir d'atout au moment de la décision de création et de localisation des DIPJ.

³⁴⁹ Même s'il demeure susceptible d'être rappelé en cas de besoin auprès de la CCE.

³⁵⁰ D'où les efforts des services de police judiciaire pour récupérer l'attribution de la lutte contre des phénomènes dont la classification entre petite, moyenne et grande délinquance est sujette à débat. Par exemple, on relève une tendance des services de police judiciaire français à vouloir identifier la criminalité issue des populations itinérantes comme relevant de la criminalité organisée, même si la nature de chacun des faits commis isolément relèverait plutôt de la moyenne délinquance. Les services de police judiciaire s'appuient plutôt sur la forme que sur le fond pour revendiquer leur compétence.

³⁵¹ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 5 mai 2000.

³⁵² Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 12 mai 2000.

³⁵³ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 17 avril 2000.

sue de la KOST de Stuttgart a succédé à partir de 2000 un poste unique en charge de l'entraide judiciaire, néanmoins doublé à partir 2002.

La gendarmerie nationale a réagi de manière similaire dès qu'il fut sûr que le poste de coordinateur lui échapperait au moins pour les trois premières années de fonctionnement du centre. Cette réaction se traduit par un arrêt du recrutement pour le CCPD, voire une réduction des effectifs³⁵⁴ et par une stratégie de sous-utilisation des services du CCPD.

Mondorf donne une place à la coopération directe. C'est pour les gendarmes, et cela évite au (responsable de la gendarmerie dans la zone frontalière) de passer par le CCPD³⁵⁵.

Ces réactions aux transformations de la structuration du centre de coopération sur une période relativement courte (mars 1999 à début 2000) sont des phénomènes dynamiques qui participent à la cristallisation progressive de l'espace de la coopération transfrontalière. Les traits fondamentaux de l'organisation interne du CCPD se fixent ainsi à la suite de cette chaîne d'actions développée sur un an et demi. Celle-ci montre une capacité de réaction forte des organisations et l'interdépendance croissante e leurs décisions. s'installe un espace de coopération plus ou moins stabilisé au niveau des structures et des rôles de chaque service.

D. Quelles coopérations avec quels réseaux ?

Le bilan analytique des transformations de l'espace concerne trois aspects de la coopération, et une attention toute particulière est donnée aux éléments structurels et aux dynamiques d'action que les acteurs partagent et à ceux qu'ils possèdent en propre. En effet, les traités de Schengen et de Mondorf-les-bains sont les premiers dans le domaine de la coopération entre les systèmes de sécurité à ne pas être spécifiques à un service de police en particulier.

Ce bilan des conséquences de la création de nouveaux instruments de coopération sur la structuration de l'espace d'action envisage les évolutions des acteurs dans la mise en place de ces cadres. Dans un second temps, les éléments constitutifs de leurs stratégies d'action lors de ces transformations sont ordonnés en fonction de leur appartenance à un modèle d'action stratégique propre ou partagé.

³⁵⁴ Il y a en effet un départ non compensé d'un gendarme.

³⁵⁵ Entretien avec un agent de la police nationale à Metz, le 14 février 2001.

I. Profils des acteurs

1. Profil commun

Le profil commun des acteurs de la coopération transfrontalière forme la colonne vertébrale de la coopération dans un ou plusieurs domaines de travail. Il ne comprend que les caractéristiques qui sont pertinentes pour la constitution des réseaux.

a) Administration publique

L'élément majeur dans les rapports entre les acteurs frontaliers est leur appartenance au service public. Outils de la puissance publique, cette dernière possède la capacité de les engager dans des traités et ainsi de leur fournir les moyens légaux de leur action internationale.

Par ailleurs, cette caractéristique de l'appartenance des acteurs à l'administration publique implique une logique de l'organisation de la sécurité transfrontalière qui ne correspond pas directement³⁵⁶ à une logique de marché. Les objectifs relèvent de la réalisation d'un bien collectif dont les caractéristiques sont déterminées par la puissance publique. Ce bien collectif, i.e. binational, que l'on peut qualifier globalement de « sécurité publique », est traditionnellement réalisé par les forces de sécurité d'un seul Etat. Ce caractère collectif s'applique cependant depuis une dizaine d'années à la réalisation de la sécurité dans les zones frontalières en Europe. Sans l'abaissement des contrôles systématiques aux frontières, la nécessité de « collectiviser » ce domaine de l'action publique ne serait pas apparue.

b) Administration de la sécurité

Le second élément du profil des acteurs est le type de fonction qu'ils exercent. Tous assument des missions de contrôle, de prévention et de lutte contre les menaces à la sécurité publique. La mise en réseau des services de sécurité publique de deux pays implique une participation mutuelle des services de sécurité à la réalisation de ces objectifs. Chaque acteur compte sur la participation des autres pour atteindre ses objectifs, et accepte de consacrer une part de son activité à la réalisation des objectifs des autres. A

³⁵⁶ Il peut l'être en revanche de manière indirecte, par l'attribution de ressources dans le but d'agir plus efficacement, ou dans celui d'augmenter les capacités de réponse en matière de coopération par rapport à des concurrents institutionnels.

la zone frontalière s'élabore un système de sécurité compréhensif³⁵⁷, dans lequel toutes les compétences et tous les aspects du contrôle étatique sont utilisables. Cette reconnaissance mutuelle de la participation de chaque acteur à la sécurité globale de la zone frontalière est une donnée nouvelle par rapport à la période précédant Mondorf.

c) Administration opérationnelle de la frontière

Le troisième élément du profil commun des acteurs de la coopération transfrontalière réside dans leur caractère opérationnel. L'Etat délègue au participant local les missions de contrôle et la mise en pratique des mesures. C'est donc à ce niveau que les contenus, les formes et les effets des politiques publiques peuvent être étudiés, et que les transformations que ces politiques entraînent sur l'espace d'action étatique sont les plus fortement ressenties par les acteurs.

Les réactions à ces transformations ne sont pas les mêmes. Pour cette raison, ce caractère opérationnel propre à tous les acteurs doit être pris en compte pour comprendre la possibilité de pratiques de coopération et les types de problèmes que les acteurs rencontrent. Par ailleurs, cette appartenance au niveau opérationnel de tous les acteurs implique une sensibilisation forte des individus aux moyens – juridiques et matériels – d'action du service d'appartenance et des autres services. Ce caractère opérationnel des acteurs joue un rôle dans le rapport des services à leurs propres capacités d'action. Les possibilités de comparaison des performances propres s'élargissent.

d) Dépendance

Cette dépendance laisse aux services participants une marge d'autonomie restreinte. Les services sont liés aux textes qui organisent le cadre légal de leur action, donné par le droit national et par les traités internationaux, multilatéraux ou bilatéraux, qui définissent les moyens et les voies de la coopération. Les acteurs sont par ailleurs dépendants des politiques publiques décidées par leurs autorités politiques. En outre, les acteurs de la sécurité frontalière sont en situation de dépendance vis-à-vis des moyens d'action concrète dont ils disposent. La pertinence de ces facteurs de dépendance

³⁵⁷ Ce qui ne présage en rien de la volonté des services d'être englobés dans ce système ou au contraire de défendre leur spécificité et leur indépendance.

varie assurément selon les acteurs et leur sensibilisation à ces différents types de dépendance est diverse.

La dépendance à ces multiples facteurs est commune à tous les acteurs. Elle est en soi neutre et ne prend de signification que dans l'interaction entre deux acteurs ou davantage. Elle peut s'avérer, selon les contextes d'action, un facteur de faiblesse ou un levier d'action pour un acteur.

e) Interdépendance

Il existe une interdépendance des acteurs entre eux, qui n'est pertinente que pour les acteurs de la sécurité étatique en frontière, et dans le seul cadre de leur activité de coopération. Elle résulte de deux effets distincts. Le premier est la nécessité pour un acteur frontalier d'avoir un partenaire de coopération adéquat, qui pourra l'aider à assurer ses missions de sécurité. Dans certains cas, cette interdépendance entre deux services de sécurité est totale, telle pour les services fluviaux. Dans d'autres cas, l'interdépendance totale ne se joue pas entre deux partenaires, mais entre trois ou plus. Les services ont besoin de ceux de l'autre Etat, mais disposent dans cette relation d'interdépendance d'une alternative dans le choix du partenaire.

Le second effet est une conséquence du premier. Les acteurs de la sécurité doivent se réserver un rôle dans l'espace de la coopération transfrontalière, et donc s'assurer d'être perçus par l'ensemble des autres acteurs, et en particulier par ceux de l'autre Etat, comme des partenaires adéquats. Chaque service doit par ailleurs s'assurer qu'un des services ne monopolise pas l'action de coopération dans un ou plusieurs domaines avec un partenaire. Ce risque pousse chaque service à se ménager des accès dans l'espace de la coopération transfrontalière et à maintenir ou créer des relations avec les services de l'Etat voisin. L'interdépendance relève ici de la nécessité de ne pas laisser un autre service monopoliser des terrains de coopération.

f) Instruments d'action

Le dernier élément du profil commun des acteurs sont les instruments fournis par le droit administratif et le droit pénal qui donnent aux services la capacité d'utiliser la contrainte physique à l'égard des personnes. Cette caractéristique des moyens de l'action, commune à tous les acteurs, est pertinente pour l'analyse du fonctionnement de la coopération à un égard très particulier. Dans les développements analytiques de la première et seconde partie du travail, le cadre de l'action de coopération ne prend pas en compte

la population au sein de laquelle se déroulent ces transformations des modes de coopération.

En revanche, le déroulement des actions de coopération dans l'espace public entre en considération dans l'action des services. L'administration de la sécurité publique sur une partie du territoire national peut être exercée par des services dont l'habilitation à user de la contrainte physique relève d'un autre Etat. Cela vaut pour l'observation ou la poursuite transfrontalière et pour toute demande d'entraide entre deux services de part et d'autre de la frontière. La disposition des services à accepter, non pas l'existence de ces nouvelles possibilités de l'action de police, mais leur application concrète, et à en user eux-mêmes, est une donnée qui influence l'ensemble du fonctionnement des jeux.

2. *Profils singuliers*

a) Champs d'administration réservés/partagés

La diversité et le nombre d'acteurs dans l'espace de la coopération en matière de sécurité frontalière et transfrontalière sont dus à la répartition des tâches entre les institutions, qui résulte des évolutions des modes du contrôle social et de leur organisation par l'Etat. Elle est une donnée a priori du phénomène. Trois types d'acteurs se dessinent ainsi en fonction du paramètre du champ d'administration qui leur est confié.

Le premier type est celui de l'acteur monopolistique dans un champ d'action particulier. C'est le cas pour la douane allemande et française, mais de manière imparfaite, puisqu'une part des domaines d'action de la douane, notamment en matière de lutte contre le trafic de drogue, relève aussi du domaine des polices. Comme administration fiscale et agence de contrôle des flux, elle occupe néanmoins un domaine d'action réservé. Il en est de même pour les polices aux frontières, pour lesquelles le contrôle de l'immigration demeure un axe d'activité essentiel.

Le second type comprend les services pour lesquels sont prévus des domaines d'action prioritaires, mais non exclusifs d'autres missions de sécurité qu'ils peuvent partager avec d'autres services. Ce type mixte, à mi-chemin entre une activité spécialisée en monopole et une mission de sécurité générale partagée, est représenté par la police judiciaire française. La police nationale revendique en effet une compétence dans la lutte contre le grand banditisme, qui lui reviendrait en raison de sa capacité à centraliser l'information auprès de ses organes centraux, lui permettant ainsi une action rapide.

La gendarmerie nationale est compétente dans les zones rurales sans que soit pris en compte comme critère d'attribution le type d'infraction. Police et gendarmerie nationales se partagent une partie des domaines d'action au niveau local. Cela vaut aussi dans la capacité de chacun des services à coopérer. La coopération en matière de criminalité internationale reste au sein des offices centraux de la police nationale, mais la place de l'une et de l'autre dans la coopération transfrontalière reçoit la même légitimité légale. Enfin, la douane française appartient aussi à ce second type de profil, puisqu'elle a des compétences en matière de contrôle de l'immigration.

Le troisième type est celui pour lequel il n'existe qu'une faible différenciation des domaines d'action. Cela est vrai pour la gendarmerie nationale, pour les services de la sécurité publique de la police nationale et pour les services de la Schutzpolizei³⁵⁸ et de la Kriminalpolizei³⁵⁹ des Länder.

La tendance au partage des domaines d'action dans le champ de la sécurité étatique, et plus précisément dans le champ de la participation à la coopération transfrontalière vue sous l'angle de la coopération internationale, se déroule selon des modes plus ou moins organisés et maîtrisés par les services. Elle se renforce par la participation de tous à la même structure de coopération transfrontalière.

b) Appréhension différente des autorités de référence

Dans les douanes française et allemande, le rapport à l'autorité fonctionnelle à l'intérieur du service est fort, mais le lien hiérarchique ne constitue pas un facteur déterminant dans le fonctionnement des organisations.

A l'inverse, le lien fonctionnel interne et le lien hiérarchique jouent un rôle très fort dans le fonctionnement du Bundesgrenzschutz. La gendarmerie nationale connaît de même un type de relations basé sur un lien hiérarchique théoriquement fort, même si, dans le même temps, l'autorité hiérarchique tend à perdre sa pertinence dans les activités de police judiciaire des officiers de police judiciaire³⁶⁰. En outre, les services de police judiciaire de la gendarmerie nationale se situent dans un rapport de soumission à l'autorité judiciaire plus effectif que dans le cas du Bundesgrenzschutz. Ce rapport fonctionnel à l'autorité judiciaire se retrouve pour la police nationale, tandis que le lien hiérarchique ne possède pas une pertinence cons-

³⁵⁸ Sécurité Publique.

³⁵⁹ Police Judiciaire.

³⁶⁰ Cette tendance au relâchement de la pertinence des liens hiérarchiques dans la gendarmerie est aussi notée au CCPD (cf. 3^{ème} partie, B).

tante. Ce lien est plus un instrument de pouvoir occasionnel qu'une donnée constante du travail. La police des Länder en revanche suit un modèle de fonctionnement lié à une autorité fonctionnelle propre au service.

Les trois types de rapports aux formes d'autorité des agents des services (autorité fonctionnelle exercée dans les services de sécurité et par les parquets locaux, autorité hiérarchique au sein des services de sécurité) se retrouvent dans tous les services de sécurité, mais leur distribution et leur pertinence pour les agents varie de manière forte.

c) Instruments d'action

Les normes de l'activité des services sont en partie communes aux services allemands et français. Dans leur grande majorité, elles demeurent spécifiques à l'Etat d'appartenance, voire à chaque service. Les règles communes des activités de coopération sont prévues pour s'appliquer à des systèmes juridiques différents. Le degré de compatibilité entre les normes du droit interne et les règles de la coopération internationale et transfrontalière est différent pour chaque système juridique. Il détermine les capacités des acteurs à agir dans l'espace de la coopération sans blesser ni le droit juridique interne propre, ni celui du partenaire de coopération, ni le droit international. Il définit aussi la position de ces mêmes acteurs vis-à-vis des règles de la coopération.

L'utilisation de part et d'autre du Rhin d'instruments juridiques différents n'a aucun impact en soi. Ce n'est que lorsque ces deux cadres juridiques entre en interaction l'un avec l'autre (contact direct ou médiat par l'utilisation des règles d'un traité international) que leur compatibilité avec ces règles internationales et la distance normative et pratique entre eux jouent un rôle, par exemple lors de la définition des délits et leur classification par les différents systèmes.

Ainsi, le modèle français de procédure pénale inquisitoire met une importance centrale sur la phase d'enquête et le recueil des preuves qui serviront ensuite au tribunal pour prononcer un jugement. En revanche, le système procédural allemand, largement accusatoire, met l'accent sur la phase d'audience et le débat contradictoire, qui donnent au recueil de la preuve une importance moins grande que dans le cas du système français. Pour les services de sécurité, les agents français sont tenus à une exactitude, sur la forme et sur le fond, dans la rédaction des procès-verbaux et dans le recueil des preuves, à laquelle les agents allemands ne sont pas nécessairement habitués, ce qui peut avoir des conséquences dans le cadre de demandes d'entraide judiciaire ou de commissions rogatoires internationales.

Les éléments structurels communs à l'ensemble des participants au système de coopération ou propres à certains déterminent à la fois le profil des acteurs et les conditions dans lesquelles ils opèrent. Ces éléments principaux influent sur les décisions des organisations et leurs capacités à agir, entrent dans les pratiques de la coopération, la facilitent ou l'obèrent.

L'établissement des caractéristiques de l'action des services dans un système de sécurité en transformation permet de mettre au jour l'existence d'un mouvement de synergie autour de la nouvelle structure de coopération et des variations de l'action à partir de cette tendance générale.

II. Profils d'action stratégiques

Les profils d'action permettent de saisir si l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière engage les acteurs de la sécurité dans des actions similaires ou renforce les disparités entre les stratégies des acteurs.

1. Profil commun

a) Participation formelle

Un élément évident du profil commun d'action est constitué par la participation au moins formelle de tous les acteurs à l'élaboration du champ de la coopération transfrontalière. Ce phénomène récent va exactement à l'encontre des types d'action développés jusque-là par les organisations de la sécurité étatique en matière de coopération internationale. La règle était de créer des réseaux spécifiques à chaque organisation, voire à chaque corps professionnel. Les nouveautés de Schengen et plus encore de Mondorf ont forcé les organisations à modifier leur modèle comportemental, au moins formellement. Cette présence de tous les organes de la sécurité étatique lors de chacune des phases d'évolution du champ de la coopération transfrontalière est due à un ensemble de facteurs que le seul texte de l'accord de Mondorf n'explique pas. Cette présence relève de la volonté de chaque service d'être inséré dans la construction en cours.

Par ailleurs, même dans le cas d'une construction de réseau entre deux services frontaliers, cette construction est prise en compte par les autres acteurs du champ et intégrée comme une variable de leurs propres stratégies. Cela est dû en particulier à l'interdépendance fonctionnelle croissante des acteurs dans le champ de la coopération transfrontalière.

b) Institutionnalisation

Le second élément qui caractérise l'ensemble des stratégies développées par les acteurs est un effet d'institutionnalisation à tous les niveaux de la réalisation de la coopération, dans la phase opérationnelle de la coopération transfrontalière que dans les domaines de l'entraide judiciaire et de la formation. Cette institutionnalisation est soutenue par une très forte formalisation et une judiciarisation des voies empruntées par les flux de demandes et de réponses en matière de sécurité. Cette institutionnalisation résulte d'une augmentation des règles du travail de coopération, qui peuvent parfois s'appliquer dans les mêmes champs, et d'une augmentation numérique des structures de coopération, les plus nouvelles ne pouvant, pour les raisons que l'on a évoqué plus haut, supplanter ou remplacer complètement les plus anciennes. Cette augmentation numérique s'accompagne d'un empilement de territoires de coopération pertinents, différents selon les rayons d'action des structures.

c) Regroupement et intégration

Cet élément est sensible en dépit de cet empilement de structures et de réglementations souligné auparavant. Plus exactement, ce nombre élevé de structures de coopération est le résultat de l'émergence dans l'espace d'action des services d'une structure de coopération qui, par ses capacités à regrouper sous son aile l'ensemble des activités de la coopération régionale, menace les autres structures. Celles-ci craignent ainsi d'être marginalisées. La tendance au regroupement de l'action et des structures pousse les acteurs à maintenir leurs propres ressources de coopération.

2. Profils singuliers

a) Participation effective

Les transformations structurelles du champ ne se développent pas nécessairement dans un sens propice à toutes les organisations participantes. Pour cette raison, toutes n'ont pas le même intérêt à s'investir profondément dans ces changements. Ainsi, et bien que formellement tous les services publics de la sécurité soient représentés au CCPD, seuls certains d'entre eux participent effectivement au fonctionnement du centre de coopération. La douane allemande comme la douane française n'ont par exemple investi de personnel que dans le but d'assurer une présence avec une fonction de veille stratégique et non dans le but de créer une cellule

veille stratégique et non dans le but de créer une cellule opérationnelle importante.

Le cas de ces deux services est sur ce point tout à fait particulier, dans la mesure où cette attitude reste constante de la phase de négociation de Mondorf et Schengen à la mise en place du CCPD. Cette absence de participation effective dans le CCPD n'est par ailleurs pas valable pour l'ensemble des stratégies d'action de ces deux services. Ceux-ci participent activement à divers types de rencontres et de coopération non institutionnelle et non opérationnelle.

La politique d'investissement circonspecte des services douaniers au sein du centre est plus due à la qualité d'outil de coopération local et régional du CCPD qu'à son caractère fédérateur inter-organisationnel. Parmi les autres services au CCPD, tous témoignent d'une participation active au fonctionnement du centre, avec cependant certaines nuances dans la qualité de cette participation. Celle-ci se double en effet fréquemment d'une stratégie de désengagement partiel ou de conservation et de redéfinition des structures plus anciennes.

b) Désengagement

Des phénomènes de désengagement partiel des ressources d'action du CCPD s'effectuent par le retrait de moyens d'action précédemment affectés au centre, comme chez les services de la police judiciaire de la police nationale. Cette stratégie peut aussi prendre la forme d'un évitement des services dispensés par le centre. C'est en particulier la stratégie de la gendarmerie. En se basant sur le titre 2 de Mondorf, elle cherche à ne pas devoir passer par le CCPD pour assurer ses liaisons avec les services de police frontaliers allemands. Dans le même temps, elle laissait inchangée sa forte capacité en personnels dans le centre lui-même. Chez ces deux services de police, même si la nature du désengagement est différente, le résultat pour le CCPD en tant que prestataire de service est similaire. Il perd ici dans les deux cas une part de son rôle de diffuseur de renseignement et de coordinateur entre les services.

c) Conservation, réorientation géographique ou disciplinaire, spécialisation

Un troisième élément de certains profils d'acteurs est lié à la position qu'occupait chaque service avant la mise en place du CCPD, ainsi qu'à la pertinence de chaque structure de coopération de ces services par rapport

aux besoins du champ et aux fonctions dont le centre est doté. Malgré l'entrée en fonction du centre de coopération, à laquelle devait être associée la fermeture des structures de coopération antérieurement mises en place, des cellules de coopération internes³⁶¹ aux services ont été maintenues.

Parmi ces structures, certaines sont demeurées avec les mêmes fonctions, et sans remaniements de personnel (KOST de Mayence). D'autres en revanche connaissent des réaménagements significatifs dans leur travail. La CCE de Strasbourg a réorienté son travail vers les relations avec les Länder de la Sarre et du Rhénanie-Palatinat et dans l'optique d'un développement des contacts avec la Suisse et le Luxembourg. Les Commissariats Communs ont mis l'accent sur leurs compétences en matière opérationnelle, et se distinguent ainsi fonctionnellement du CCPD.

Enfin, la distanciation des acteurs par rapport aux services fournis par le CCPD se marque par une tendance à la spécialisation de ces acteurs sur certains terrains annexes de la coopération transfrontalière. Dans le domaine de la formation, la police nationale tend ainsi à se servir fréquemment de l'Euro-Institut de Kehl pour assurer de la formation continue à destination des services allemands, tandis que la gendarmerie nationale utilise davantage son centre de formation créé à Lahr. Les services allemands utilisent de manière égale ces deux lieux.

Cette stratégie permet de sauvegarder des capacités de coopération propres et d'occuper des terrains de coopération que le CCPD n'investit pas ou pas encore. Cette attitude n'est pas observée chez la police du Bade-Wurtemberg et peu marquée chez le Bundesgrenzschutz, à l'inverse de la police nationale et de la gendarmerie, pour lesquelles cette stratégie est une réaction à la dynamique d'intégration aux transformations du champ de la coopération transfrontalière.

III. Les caractéristiques du système régional stabilisé

1. Les positions des acteurs

Il n'existe pas de position des acteurs que l'on pourrait déterminer en soi. Un acteur ne se situe que par rapport à son objet d'action et qu'en fonction des autres acteurs qui ont le même objet d'action. Enfin, il se positionne en

³⁶¹ En particulier les Cellules de Coordination Européennes, les Commissariats Communs et les Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés.

fonction de son environnement, lequel peut encore avoir de multiples facettes.

Les services de police de Bade-Wurtemberg témoignent d'un engagement complet dans le champ de la coopération transfrontalière et dans ses transformations. Ils participent à la mise en œuvre de ces changements et à leur utilisation. Ils entretiennent des relations de coopération avec le Bundesgrenzschutz, avec la gendarmerie et avec la police nationale. Pour cette raison, ils tendent à vouloir faire participer ces trois services au système de coopération post-Mondorf. Ce système est propice aux services de police du Land puisqu'ils ont un accès direct à des capacités de coordination et de transmission de l'information de la part des trois partenaires principaux de coopération transfrontalière. Enfin, le territoire de référence des services de police du Land est le territoire du Land, et non pas l'ensemble du territoire fédéral. L'environnement pertinent des policiers est donc un terrain spécifique et restreint. La zone frontalière est du ressort du Land, qui en administre la sécurité de manière autonome, au moins pour les domaines de sa compétence. Le Land est donc en mesure d'investir lui-même des ressources ciblées dans la gestion de la sécurité publique.

La position des polices de la Sarre et du Rhénanie-Palatinat est très différente. Les deux Länder coopèrent certes avec les services frontaliers français, mais aussi avec ceux du Luxembourg, et la part des rapports avec la France n'est pas aussi importante que dans le cas du Bade-Wurtemberg. Leur engagement dans le système de la coopération transfrontalière franco-allemande et leur utilisation des ressources qu'il fournit sont donc mesurés. Par ailleurs, tous leurs partenaires de coopération ne peuvent être inclus dans le système. Pour ces raisons, les deux Länder prennent de la distance par rapport à la coordination du CCPD, puisqu'elle ne les concerne que partiellement. En particulier, l'éloignement du centre par rapport au centre de gravité des interactions de coopération les plus intenses (à la frontière mosellane, et non alsacienne) ne fait pas du CCPD un point de coordination plus pertinent que les services des Länder eux-mêmes.

La position du Service fédéral de protection des frontières vis-à-vis de la coopération transfrontalière franco-allemande est claire. Fortement engagé dans des réseaux anciens de la coopération, il est un des promoteurs du système de coopération tel qu'il se met en place par le biais du CCPD. Il en fait par ailleurs un usage intensif et démantèle progressivement ses anciennes structures frontalières. Il a d'autant plus intérêt au fonctionnement du

centre de coopération que ce dernier lui permet un accès à l'ensemble des partenaires potentiels, et non plus seulement à la police aux frontières française. Le champ de la coopération post-Mondorf est ainsi un moyen du Service fédéral de protection des frontières pour désenclaver ses réseaux de coopération et leur fournir d'autres accès à l'entraide en matière de police administrative et judiciaire.

La douane allemande et la douane française ont une position similaire vis-à-vis de la coopération comme vis-à-vis de l'organisation post-Mondorf du champ de la coopération transfrontalière. Les postes fixes frontaliers sont en partie devenus caducs et inadaptés aux nécessités du contrôle. La douane française a maintenu une plus grande part de personnel dans les BCNJ que la douane allemande. De cette manière, le lien entre ligne frontière et contrôle est demeuré plus fort chez la douane française que chez ses partenaires. Cette stratégie française s'oppose donc à la constitution d'une zone frontalière plus largement définie, telle que la zone Mondorf. La douane allemande est davantage disponible pour un tel changement, puisqu'elle a engagé précédemment un mouvement de retrait de la ligne frontière et un réaménagement de sa conception et de ses modes du contrôle douanier³⁶². A cet égard, la douane allemande est préparée à s'insérer et à opérer dans un champ de la coopération transfrontalière tel que Mondorf l'organise. La douane française l'est beaucoup moins. En revanche, la douane partage certains domaines de la sécurité publique avec d'autres organisations étatiques. En l'absence d'un partenaire douanier, un acteur de la sécurité d'un Etat s'adressera donc à un autre acteur compétent. La douane court donc le risque, par son absence du système de coopération de Mondorf, d'être marginalisée au détriment d'autres acteurs concurrents sur certains domaines d'action. Pour cette raison, c'est le rapport aux autres acteurs du champ, et en particulier aux services de police des frontières, qui est décisif pour la position des douanes dans le champ de la coopération transfrontalière. La présence des douanes dans le système d'action de Mondorf n'est pas opérationnelle, mais stratégique.

Chaque service de la police nationale occupe une position particulière dans le champ de la coopération. La coopération transfrontalière occupe un pan important de l'activité de la PAF. L'investissement de ce service dans le système Mondorf relève de l'évolution des structures de coopération antérieurement constituées et de la nécessité de maintenir une position pré-

³⁶² Cf. PAULARD-LANAPATS, C., (1999) sur les transformations des modes et des objets du contrôle douanier en France.

pondérante dans les activités du champ, en raison de l'intervention dans ce domaine d'action de nouveaux acteurs. La police judiciaire a développé des capacités de travail en coopération qu'elle peut réinvestir dans le système d'action de Mondorf. En même temps, elle voit intervenir dans son domaine d'action réservé (la coopération internationale) un nouvel acteur en concurrence, la gendarmerie nationale. Ces deux facteurs poussent ainsi la police judiciaire à participer au système de Mondorf pour mettre à profit ses capacités et prévenir une trop grande croissance d'un acteur concurrent sur son domaine d'action théoriquement réservé.

La situation de la sécurité publique de la police nationale est celle d'un acteur non spécialisé apparaissant dans le champ de la coopération transfrontalière. Sa participation au centre de coopération de Kehl lui ouvre un domaine d'intervention nouveau. Ce service dispose de l'expérience la plus réduite en matière de coopération. Il est aussi le moins spécialisé. Sa participation au système de la coopération transfrontalière n'est pas liée à une nécessité opérationnelle ni à une stratégie professionnelle mais sur son identité de source potentielle d'informations dans la zone frontalière, comme acteur complémentaire, et surtout comme homologue d'une partie des services de la police du Bade-Wurtemberg, la Schutzpolizei³⁶³.

La position de la gendarmerie nationale est déterminée par la coopération transfrontalière et par les acteurs, ainsi que par l'environnement de son action. Schengen et Mondorf lui ouvrent un nouveau champ qui la rend concurrente de presque tous les autres services nationaux et partenaire de presque tous les services allemands. Elle s'intègre dans le champ pour des raisons opérationnelles et professionnelles, défensives³⁶⁴ et offensives³⁶⁵.

2. Les éléments caractéristiques du système post-Mondorf

a) Un système intégrateur et contraignant

Avant la mise en œuvre des traités de Schengen et de Mondorf, les réseaux étaient relativement hermétiques les uns aux autres. Par ailleurs, les acteurs pouvaient constituer des réseaux et des ententes de coopération avec l'acteur et pour les domaines d'action de leur choix. Ces ententes pouvaient se concrétiser par des structures construites sur des bases juridiques et ad-

³⁶³ Service de la Sécurité Publique de la police du Land.

³⁶⁴ Pour protéger ses relations de coopération directe de poste à poste de l'influence centralisatrice et de la coordination du CCPD.

³⁶⁵ Par rapport aux autres services nationaux.

ministratives relativement souples. L'organisation de la coopération transfrontalière qui se met en place surtout entre 1995 et 2000 met un point d'arrêt à ces modes d'action. Des initiatives de coopération sont toujours possibles, et sont même réalisées après 2000³⁶⁶, mais ne peuvent s'effectuer que sur les marges de l'action opérationnelle monopolisée par la réglementation de Mondorf.

Des règles d'action de coopération sont communes à tous les acteurs de la sécurité à la frontière. Les services qui disposaient jusque-là d'une réglementation propre à leur action la voient remplacée ou complétée par Schengen et Mondorf. Les services étatiques de sécurité qui n'étaient pourvus d'aucun instrument de coopération particulier se voient dotés à présent des mêmes moyens d'action légale dans ce domaine que les services spécialisés. Par ailleurs, des structures sont aussi partagées par ces acteurs. La participation au champ de coopération post-Mondorf exige que les participants adoptent les règles du système³⁶⁷. Le système de la coopération transfrontalière opère de manière intégrative et contraignante.

b) Un système administratif régional globalisant

Les règles de Schengen et de l'accord de Mondorf offrent des capacités d'action de coopération à tous les services de la sécurité publique d'Etat. La sécurité frontalière est considérée dans une acception très large. De cette manière, la zone de la coopération transfrontalière s'élabore comme un territoire administré en matière de sécurité comme une entité en soi.

c) Un système qui repose sur la stabilité des jeux et des systèmes politiques

Pour fonctionner, l'organisation de la coopération avec Mondorf nécessite entre les participants au système d'interactions un très fort degré de cohésion. En effet, cette organisation repose essentiellement sur les principes d'équilibre des relations d'offre et de demande, et de réciprocité de la disposition et de la capacité à satisfaire aux exigences du système. Cela implique que les acteurs eux-mêmes disposent de ressources adéquates et de capacités d'adaptation suffisantes. Plus largement, cela nécessite que les acteurs agissent au sein de systèmes sociaux très stables, tant politiquement que juridiquement. Les institutions elles-mêmes doivent pouvoir offrir une certaine garantie de durée et de stabilité. Pour ces raisons, le système de la

³⁶⁶ Telles que les formations croisées. Cf. 3^{ème} partie, C, I, 1.

³⁶⁷ Le mot de système est en cela justifié. Il est du reste utilisé dès 1997 au sein de la profession policière elle-même (HELLENTHAL, M., 1997).

coopération de Mondorf repose en grande partie sur le degré de stabilité des ensembles macro et micro politiques en jeu.

d) Un nouveau mode de gestion binationale d'un territoire

Les règles de Schengen et Mondorf pour la pratique de la coopération policière s'appliquent à un territoire d'action qu'elles définissent elles-mêmes. Ce territoire frontalier, où la frontière perd sa pertinence pratique de point de contrôle spécifique, a émergé au fil de la construction européenne. Les données de la construction européenne ont amené la définition d'un nouveau mode de contrôle qui englobe tous les services du contrôle social formel, spécialisés dans le contrôle aux frontières ou non. De ce fait, la zone d'opération de la coopération policière s'élargit en deçà et au-delà de la frontière. Mais la zone de compétence du CCPD correspond à des limites administratives arbitraires et du reste contestées ou discutées par certains acteurs³⁶⁸. L'application des règles de la coopération dans le système post-Mondorf amène la formation pratique d'un nouveau niveau de gestion binationale transfrontalière de la sécurité publique. Les derniers développements de la coopération transfrontalière au niveau européen vont bien dans le sens de cette gestion binationale. La décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 sur les équipes communes d'enquêtes (2002/465/JAI) renforce les tendances du système Mondorf pour les étendre à l'ensemble de la zone Schengen.

Dès lors que les missions de sécurité sont partagées entre deux Etats, les services de chaque Etat sont en partie dépendants de la qualité du travail effectué par les services de l'autre. L'ensemble des services d'un Etat assure sur un territoire particulier des missions de sécurité pour les services de l'autre Etat situés sur un autre « ressort » de cette entité territoriale. Par conséquent, l'appréhension par les acteurs de leur interdépendance mutuelle au sein de ce territoire d'action peut les engager dans des actions sur le long temps.

Il pourrait être reproché à cette conception de ne considérer que l'aspect judiciaire de la coopération policière en en faisant un système généralisant. On ignorerait la coopération en matière de police administrative, laquelle n'obéit pas nécessairement aux schémas de structuration de la coopération en matière pénale. L'analyse des transformations du champ a porté essen-

³⁶⁸ Soit pour en étendre le champ à zones au-delà des circonscriptions directement frontalières (souhait de certains Länder), soit pour en restreindre le champ (conception de la douane française).

tiellement sur les structures de coopération policière judiciaire. Néanmoins, cette analyse n'est pas exclusivement tournée vers la coopération dans les matières pénales. Les services fluviaux dont on a mis en relief l'étroitesse des rapports de collaboration ne travaillent pas seulement dans le domaine de la police judiciaire, mais aussi dans celui de la police administrative. Il en va de même pour les services de la police des frontières. Parmi les organes frontaliers de coopération, seul le réseau des CCE/KOST est véritablement et exclusivement tourné vers la réalisation de missions de police judiciaire. Les autres organes (BCNJ, Commissariats Binationaux) exercent des activités de police judiciaire, en concurrence d'autres missions. Le CCPD aussi opère des missions de soutien en matière de police administrative. Enfin, même des missions de maintien de l'ordre³⁶⁹ ou de prévention des troubles à l'ordre public ont vu le jour dans un cadre de coopération transfrontalière. On ne dit pas que le CCPD génère une généralisation de la coopération transfrontalière à tous les domaines d'intervention de la force publique. Certaines de ces coopérations policières non judiciaires³⁷⁰ ont vu le jour en dehors du cadre du CCPD. Mais elles se sont en revanche appuyées sur le titre 2 de Mondorf sur la coopération transfrontalière opérationnelle directe. De la sorte, on aboutit bien à un système de travail qui s'étend à tout le contrôle social formel.

La mise en place progressive d'un tel système local de gestion de la sécurité publique par un grand nombre d'acteurs est à peu près achevée dans ses cadres principaux à la fin de l'année 2000. En même temps, les pratiques et les nouveaux instruments de la coopération opérationnelle ont été éprouvés par les acteurs. De cette manière, les structures en formation ont pu s'adapter aux nécessités de l'action opérationnelle et montrer leur résistance au terrain et leur maniabilité par les agents dans le système de Mondorf. Ces pratiques cristallisent les cadres de l'action, mais ouvrent simultanément de nouvelles marges de manœuvre aux acteurs, puisqu'ils utilisent des instruments qui font l'objet de nouvelles pratiques et de réorganisation partielle des rapports de coopération.

³⁶⁹ Cf. 3^{ème} partie, B, II.

³⁷⁰ Par exemple, dans le cadre du passage du Tour de France par Fribourg en Brisgau en 2000.

TROISIEME PARTIE

Problématiques, interactions et effets émergents de la coopération transfrontalière dans l'organisation post-Mondorf

La coopération transfrontalière comme objet spécifique de l'action des services de sécurité étatiques s'impose dans l'espace d'action des politiques publiques en deux moments que l'on peut abstraire l'un de l'autre. Le premier moment est la mise en place de cadres et l'intégration des acteurs dans ces cadres. Le second temps est celui de l'application des pratiques de coopération permises par ces cadres.

L'intensité de l'investissement dans le champ d'action de la coopération transfrontalière n'est due que partiellement à la pertinence du rapport à la frontière des missions d'un acteur. A côté de la nature des missions à remplir, de multiples autres facteurs entrent en jeu lorsqu'un service décide de consacrer une part de ses ressources à la coopération transfrontalière.

Le but de l'investissement est d'assurer au service qui l'engage une situation favorable dans le champ d'action, tant dans son fonctionnement quotidien que lors de changements structurels. Or, la hauteur de l'investissement n'est pas nécessairement en rapport avec l'activité concrète de coopération, ni avec l'usage fait des instruments de coopération. Toutes les organisations de sécurité publiques ont (ré)investi une part variable de leurs ressources locales dans les nouvelles structures de la coopération. Elles se sont par ailleurs adaptées au mouvement général de restructuration des cadres de l'action.

Activité et usage des instruments de coopération, éléments de la pratique de la coopération transfrontalière par les services du contrôle étatique, sont analysés dans cette troisième partie. Ces analyses sociologiques fournissent un schéma d'explication aux formes d'utilisation des outils disponibles et au fonctionnement de certains mécanismes de coopération transfrontalière. Par ailleurs, on qualifie les rapports entre les cadres, les instruments et les opérations de coopération, et on détermine les types d'influence entre ces

divers éléments et les multiples acteurs ainsi que les adaptations aux nécessités de l'action et aux caractéristiques du champ.

A. Schengen, une révolution de velours ? Délicatesses juridiques et difficultés d'application

Le contenu de la Convention d'Application des Accords de Schengen et celui de Mondorf-les-bains est analysé dans la perspective des autres traités de coopération policière et judiciaire internationale. Cette méthode d'analyse ciblée et partielle¹ des traités met au jour le caractère plus ou moins novateur des plus récents. La qualification des éléments de Schengen et Mondorf par rapport aux moyens offerts dans les autres traités permet ainsi de déterminer si l'entrée en vigueur de ces deux traités signifie pour la pratique une révolution des modes opératoires ou de simples aménagements des possibilités antérieures. Par ailleurs, la réception par les acteurs de terrain de ces modifications est diversement ressentie. L'arrivée sur le marché de la coopération de nouveaux produits ne peut être suivie de succès que s'ils remplacent avantageusement les anciens ou comblent des lacunes². La convergence de vue entre les acteurs sur ces avantages est déterminante pour la réussite des moyens de l'action transfrontalière.

I. Pierres d'angle et d'achoppement de Schengen et Mondorf : mise en perspective des instruments d'action des traités précédents

La CAAS et Mondorf contiennent des éléments techniques de renforcement des capacités de travail et de communication entre les services de sécurité. Ces techniques ne sont que partiellement novatrices. Des types d'action ou de rapprochement des services étaient déjà contenus dans des conventions et traités internationaux précédents. Néanmoins, Schengen introduit des techniques et des formes de coopération inédites, en particulier pour les zones frontalières.

¹ On ne réalise en effet pas d'examen détaillé de l'ensemble de la Convention d'Application, mais uniquement des articles directement pertinents pour la coopération policière transfrontalière. Ceci ne veut évidemment pas dire que l'on ne tient pas compte des articles traitant de la coopération entre services de la justice, certains d'entre eux étant d'une importance essentielle pour la coopération policière.

² ALAIN, M. (2000, p. 250) pointe aussi la difficulté que peuvent rencontrer de nouveaux modes d'action à s'imposer au travail policier de coopération.

1. Réduction des chaînes de communication

Le premier élément des traités de coopération récents tient dans la tentative de raccourcir les chaînes de communication, en particulier dans le domaine de la transmission de l'information. Cette tentative influe sur l'ensemble des modes opératoires de la coopération sous la forme de systèmes d'information, ou de soutien lors d'opérations ponctuelles. L'officialisation de la voie de transmission directe est mise en œuvre, et pour les cas de demandes ne pouvant être traitées de cette manière sont aménagés des circuits de transmission qui visent à une plus grande fluidité des échanges.

a) Communication directe entre les services de police

On entend par « communication directe » les règles contenues dans les traités internationaux prévoyant la possibilité pour un service de sécurité étatique d'un pays contractant, de communiquer directement avec un service homologue d'un autre pays à des fins d'échange de renseignements.

Schengen prévoit cette possibilité dans ses articles 39 et 47. L'article 39§1 donne la capacité à un service de police de demander et de transmettre à un service étranger requérant une assistance, si la réalisation de cette assistance n'implique pas de mesure de contrainte, et si elle n'est pas réservée aux autorités judiciaires. L'article 39§3 précise que les demandes d'assistance et la réponse à ces demandes peuvent s'effectuer directement entre services de police si la voie de transmission par les organes centraux s'avère trop longue. Cependant, cette voie directe n'est permise qu'à la condition que « l'autorité de police requérante avise dans les meilleurs délais l'organe central chargé, dans la Partie contractante requise, de la coopération policière internationale, de sa demande directe³ ».

La communication directe d'informations écrites n'est possible que dans des cas précis et des situations d'urgence. Cette voie directe est déjà présente dans le traité franco-allemand sur les Bureaux à contrôles nationaux juxtaposés⁴ et est reprise par le texte des commissariats franco-allemands⁵, postérieur à la CAAS. Elle est affirmée dans le traité de Mondorf-les-bains sous les trois titres qui le composent. Le titre premier organise l'échange direct d'informations entre les agents des forces de sécurité au centre de coopération. Le titre deux traite de la coopération directe entre les services

³ CAAS, Art. 39.3.

⁴ Article 10 de la convention franco-allemande du 13 octobre 1960.

⁵ Article 4 de l'arrangement franco-allemand du 7 décembre 1995.

opérationnels frontaliers sans le biais du CCPD⁶ et reconnaît aux services territoriaux la possibilité d'échanger des informations relatives à la criminalité, qui revêtent une importance pour la zone frontalière⁷. L'article 14.1 et 2 de Mondorf donne la possibilité pour les services de la zone frontalière franco-allemande de répondre directement à des demandes d'assistance⁸. Si le traitement est du ressort des autorités judiciaires, la demande est alors envoyée à l'autorité de justice compétente localement, qui traite la demande comme une demande d'entraide judiciaire telle que la prévoit la CAAS, à la différence que le passage par les autorités centrales judiciaires et policières n'est cette fois prévu que si la réponse à la demande d'entraide implique la mise en œuvre de mesures de coercition⁹. Cet article de Mondorf constitue un des éléments les plus novateurs de la réglementation issue de la CAAS.

La CAAS et Mondorf n'introduisent pas une nouvelle forme de communication avec la transmission directe d'informations entre deux services de police étrangers, mais ils généralisent à l'ensemble des services une pratique qui jusque-là n'était reconnue qu'aux douanes et aux polices des frontières au sein des BCNJ¹⁰. De même, le projet de loi sur la coopération franco-allemande entre les services de sécurité fluviaux reconnaît que l'article 39 de la CAAS s'applique à la coopération sur le Rhin¹¹.

Néanmoins, le caractère direct de l'échange est nuancé par deux facteurs, l'un structurel et l'autre juridique. Le facteur structurel joue pour certaines informations transmises directement entre agents au sein du CCPD. En effet, les demandes adressées au centre de coopération par les services territoriaux sont tout d'abord reçues par un agent appartenant au même Etat, voire au même service que l'agent requérant. Elles sont ensuite transmises à un agent de l'autre Partie, qui transmet la réponse à l'agent du CCPD qui lui a remis la demande, et non à l'agent territorial qui a lancé la demande. La transmission est donc médiate. Les chaînes de transmission ont été réduites, non abolies. Le facteur juridique tient dans la nécessité pour la Par-

⁶ Article 11 de l'accord de Mondorf-les-bains.

⁷ Article 11.1 de l'accord de Mondorf-les-bains.

⁸ Article 14.1 et 14.2 de l'accord de Mondorf-les-bains.

⁹ Si la demande « est d'une gravité particulière ou revêt un caractère suprarégional », les autorités centrales nationales sont informées de la demande directement transmise, i.e. même quand la demande dépasse le cadre d'application de Mondorf, les services locaux n'ont stricto sensu qu'un devoir d'information envers les services centraux.

¹⁰ Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés.

¹¹ Article 4 du projet de loi n°167, déposé le 9 janvier 2002.

tie requérante d'obtenir l'autorisation d'utiliser dans une procédure pénale, aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés, les renseignements acquis par la voie directe¹². En France, l'autorisation ou le refus est délivré par l'autorité judiciaire localement compétente, transmise au ministère de la Justice qui le fait parvenir, par le biais des organes centraux de police, et par la même voie, au service requérant¹³.

Les informations échangées directement entre services de police étrangers passent par un filtre structurel ou judiciaire. Mais le respect de cette autorisation n'est pertinent que dans la mesure où les informations écrites en tant que telles possèdent une importance pour la procédure pénale. Ceci est le cas pour la France. On se trouve ici dans un système encore largement inquisitoire, même si des traits du système accusatoire se trouvent dans la phase de jugement¹⁴ et se développent dans la phase d'instruction¹⁵. Les éléments écrits réunis au cours de l'instruction et dans la phase de l'enquête préliminaire constituent une part importante des éléments de preuve du dossier d'instruction. Le caractère très écrit de la procédure pénale française explique l'article 1 de la circulaire du 23 juin 1995 relatif à l'échange d'informations écrites. En effet, le 1.1.1 de la circulaire précise :

*Le magistrat compétent pour délivrer cette autorisation devra s'assurer d'une part de la régularité de la pièce dont la communication est demandée et, d'autre part, que cette communication n'est pas de nature à nuire au bon déroulement de la procédure suivie en France, du moins dans l'hypothèse où il s'agit d'une procédure toujours en cours*¹⁶.

Cet article, par la complexité de la voie qu'il implique pour la délivrance de l'autorisation, détruit à peu près les effets de la transmission directe. La délivrance en urgence de cette autorisation par un magistrat français en direction d'un pays Partie à la CAAS est prévue dans la circulaire, et admet que le magistrat compétent reçoive directement de son homologue étranger la demande d'autorisation et y réponde directement¹⁷. Mais d'autres raisons peuvent exister à cette circulaire. En effet, il n'est pas sûr que le passage de la demande et de l'autorisation d'utilisation d'informations écrites par le

¹² Article 39.2 de la CAAS.

¹³ Article 1 de la circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990.

¹⁴ LEVASSEUR, G. et al., 1999, p. 253 sqq.

¹⁵ CONTE, P. et al., 2001, p. 219-222.

¹⁶ Article 1.1.1 de la circulaire du 23 juin 1995.

¹⁷ Une copie de la demande et de l'autorisation devront être adressées, pour information, au ministère de la Justice. Article 1.1.2 de la circulaire du 23 juin 1995.

ministère et l'office central de police assure davantage de contrôle effectif de la légalité de l'acte de transmission. C'est en effet le magistrat localement compétent qui décide de l'autorisation.

Par ailleurs, la circulaire tend à être davantage sourcilieuse sur le mode de transmission utilisé pour des informations écrites envoyées par des services français à des services européens que sur celui employé par les services étrangers transmettant des informations à des services français. Or, si le souci d'irréprochabilité formelle de la procédure est essentiel, on peut attendre au moins les mêmes consignes de transmission pour des pièces venant de l'étranger et qui seront utilisées dans une procédure française. Or, la circulaire indique pour les informations transmises par les agents étrangers:

Le magistrat saisi de la procédure recevant les documents émanant de l'Etat étranger devra veiller à ce que soit jointe l'autorisation exigée par l'article 39¹⁸. Toutefois, rien n'interdit, le cas échéant, que cette autorisation soit donnée postérieurement à la réception effective de ces documents, à condition que cette régularisation intervienne dans les plus courts délais. A défaut d'autorisation, ces documents devront en effet être retirés de la procédure¹⁹.

Cette possibilité d'autorisation a posteriori de la transmission des documents n'est pas indiquée pour les informations venant des services français. On peut supposer que les services centraux français cherchent à s'assurer un contrôle davantage sur les documents utilisés dans une procédure à l'étranger que sur les actes de procédure réalisés en France avec des informations produites par des services étrangers. Ceci se retrouve pour l'observation et la poursuite transfrontalières²⁰.

Une telle circulaire n'a été produite en Allemagne ni par un des Länder frontaliers, ni par le ministère fédéral de la Justice. Cela peut s'expliquer par le caractère essentiellement accusatoire dont relève le système pénal en Allemagne et par l'importance plus grande portée aux débats contradictoires sur les documents de preuve qu'aux modes formels d'acquisition de ces documents.

Il reste que de larges pans de l'hégémonie des services centraux judiciaires et policiers dans l'échange direct de renseignements sont tombés avec l'entrée en vigueur de la CAAS et de Mondorf.

¹⁸ De la CAAS.

¹⁹ Article 1.2 alinéa 2 de la circulaire du 23 juin 1995.

²⁰ Ce contrôle est cependant mis en échec au moins partiellement par les dispositions de l'article 14 de Mondorf, comme on l'a vu précédemment.

b) Communication directe entre les autorités judiciaires

La communication directe entre autorités judiciaires est essentiellement traitée par la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, qui prévoit la réalisation par un Etat pour le compte d'un autre d'actes de procédures par le biais de commissions rogatoires internationales. L'échange se fait par le biais des ministères de la Justice de la Partie requérante et de la Partie requise²¹. Il est néanmoins admis, dans les cas d'urgence pour les commissions rogatoires, et pour tous les autres cas de demande d'entraide judiciaire²², qu'une autorité judiciaire requérante adresse directement une demande d'entraide judiciaire à l'autorité judiciaire étrangère compétente pour l'exécuter²³.

Cependant, l'acceptation de la convention de 1959 a été différente en Allemagne et en France. La France a, au moment de la ratification de la convention, émis des dispositions restrictives à la possibilité de l'échange direct entre autorités judiciaires des demandes d'entraide²⁴. Elle ne prévoit en effet l'utilisation de la voie directe entre autorités judiciaires sans information du ministère que dans les cas de transmission en urgence d'extraits du casier judiciaire. Pour tout autre acte, le passage par l'autorité ministérielle est obligatoire pour information (commission rogatoire) ou pour transmission (tous les autres cas d'entraide judiciaire). Ces réserves de forme ne se retrouvent pas du côté allemand, qui émet à l'application de la convention des réserves de fond²⁵, mais ne soulève pas le problème de l'aspect direct ou indirect des échanges.

Par ailleurs, l'Allemagne prend en compte sa structure fédérale dans la CAAS²⁶. Les ministères de la Justice des Länder sont des ministères à part entière, et les demandes d'entraide pour lesquelles la convention de 1959 prévoit le passage par le ministère peuvent transiter par eux.

Sur l'entraide judiciaire directe et l'assistance policière, l'attitude des deux Etats est relativement différente face aux nouvelles dispositions. La CAAS dispose dans son article 53.1 que les demandes d'entraide judiciaire peuvent être faites directement entre les autorités judiciaires et renvoyées

²¹ Article 15.1 de la convention européenne du 20 avril 1959.

²² A l'exception de la transmission d'extraits de casier judiciaire en cas de non réciprocité des possibilités de communication.

²³ Article 15.2-5 de la convention du 20 avril 1959.

²⁴ Déclaration du gouvernement de la République française, point 2.b.

²⁵ *BGBI*. 1964, II, 51, p. 1369 sqq. *BGBI* 1976, II, 59, p. 1799 sqq.

²⁶ Article 53.4 CAAS.

par la même voie. Néanmoins, l'article 53.2 précise que ceci ne porte pas préjudice à la faculté de l'envoi et du renvoi des demandes de ministère de la Justice à ministère de la Justice ou par l'intermédiaire des bureaux centraux nationaux de l'Organisation internationale de police criminelle.

La France ne prévoit cette voie directe que dans les cas des commissions rogatoires en urgence et des demandes d'extrait de casier judiciaire, et la rejette expressément pour toute autre demande d'entraide. L'article 53.1 de la CAAS ne peut donc pas avoir une grande portée sur la pratique française de l'entraide judiciaire internationale.

En revanche, l'article 14.2 de Mondorf introduit une exception notable à l'étroitesse des possibilités de l'échange direct entre autorités judiciaires en matière d'entraide. L'article 14 rend possible l'échange de demandes d'assistance entre services de police frontaliers. Dans le cas où la nature de la demande nécessite une réponse par les services judiciaires, la demande et sa réponse peuvent être transmises aux autorités judiciaires concernées directement par les services de police locaux. L'autorité judiciaire territorialement compétente traite [la demande d'assistance] comme une demande d'entraide judiciaire. L'article 14.2 permet donc l'échange direct entre services de police²⁷, mais aussi entre services judiciaires, puisque les demandes d'assistance qui ne peuvent être traitées par les services de police sont transmises aux services judiciaires, et non simplement refusées. Par ailleurs, cet article permet une communication souple entre autorités policières ou judiciaires étrangères localement compétentes et écarte l'intervention des services centraux au cours de l'échange.

Par rapport à la convention européenne de 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale, deux points importants surgissent pour l'entraide à la frontière franco-allemande.

Le premier point est que Schengen n'apporte pas de modification notable dans les modes d'échange entre autorités judiciaires, puisque la nécessité de l'autorisation préalable pour l'utilisation des pièces dans une procédure revient à assurer aux services centraux un contrôle formel des échanges. Une telle autorisation n'est en revanche pas prévue par la convention de 1959 pour les demandes d'entraide, et en particulier pour les commissions rogatoires²⁸. Sur ce point, Bockel considère que l'article 39.1 de la CAAS

²⁷ Utilisation du 39.2 CAAS. Mais on peut se demander si la circulaire du 23 juin 1995 n'amène pas des restrictions formelles à l'application du 14.2 de Mondorf si celui-ci se réfère au 39.2 CAAS pour le traitement des demandes par l'autorité judiciaire.

²⁸ 1999, pp. 41-43.

n'est en aucun cas un progrès, puisque l'assistance policière est re-qualifiée en entraide judiciaire par les services judiciaires français, et qu'elle pourrait très bien être traitée comme telle en passant de parquet local à parquet local sans passer par les autorités centrales. La portée de Schengen réside dans la coopération directe entre services de police.

Le second point tient à l'importance de l'article 14.2 de Mondorf qui établit la possibilité de l'échange direct entre services de police. Par ailleurs, cette autorisation d'utiliser des informations issues d'un Etat Partie dans une procédure pénale dans un autre Etat Partie n'est pas inscrite dans Mondorf. En effet, il est précisé que les renseignements obtenus en application du présent article sont utilisés par la Partie contractante requérante conformément à son droit interne et aux dispositions de l'article 13 du présent accord²⁹. Or, l'article 13 indique que la transmission des données à caractère personnel s'effectue selon les modalités prévues aux articles 126 à 130 de la convention d'application de l'accord de Schengen. Cet article qui renvoie à Schengen pourrait indiquer un renforcement du contrôle des échanges transfrontaliers d'information utilisant la voie de l'assistance policière. Or, ces articles 126 à 130 traitant du cas de l'assistance policière sont particulièrement vagues sur les dispositions de protection des données. Par ailleurs, ils n'indiquent rien pour des cas où la transmission directe serait impossible. L'article 129 précise simplement qu'en ce qui concerne la transmission de données à caractère personnel en application du titre III, chapitre 1er, les Parties contractantes s'engagent [...] à réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui respecte les principes de la recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police³⁰.

Ainsi, la référence de l'article 14.2 de Mondorf à la réglementation de la transmission des données à caractère personnel contenue dans Schengen ne constitue pas une barrière à l'échange direct entre services de police. Il en est de même pour l'article 46 de Schengen, qui prévoit la possibilité, hors zone frontalière et en cas d'urgence, de la transmission d'information entre services de police étrangers. Cet article 46 est lui aussi réglementé dans l'article 129 de Schengen³¹, mais n'indique aucune situation qui interdirait formellement cette voie directe. Enfin, toutes les informations délivrées par

²⁹ Article 14.2 alinéa 4 de l'accord de Mondorf-les-bains.

³⁰ Article 129 CAAS.

³¹ Article 129, a, b, et c CAAS.

la voie du 14.2 de Mondorf ou du 46 de Schengen ne contiennent pas nécessairement de données à caractère personnel. Une certaine partie de ces informations sont donc susceptibles d'être transmises sans aucun intermédiaire.

Enfin, deux phénomènes dans le domaine de la communication en matière judiciaire sont à relever.

Tout d'abord, une superposition des voies d'échange se met en place au fil des traités. L'ensemble des instruments mis à la disposition des services de police et des services judiciaires s'épaissit et se diversifie selon un double mouvement, qui suit tout d'abord une insertion des règles de l'entraide des services judiciaires et policiers dans des cadres globaux et communs³², puis une prise en compte de plus en plus fine, au sein de ces cadres, des spécificités selon les domaines ou les zones d'action. Cela se voit en particulier en matière douanière, pour le contrôle sur le Rhin et pour la zone géographique de la frontière. Ce phénomène, à l'opposé du premier, multiplie les situations juridiques à prendre en compte pour la pratique de ces règles et en alourdit l'usage³³. La question de la prépondérance d'une tendance sur l'autre est intéressante dans la mesure où cet équilibre déterminera sans doute les transformations ultérieures du système de coopération policière et judiciaire en Europe.

A ce premier phénomène s'ajoute une certaine capillarité de ces différentes voies d'entraide entre elles. En effet, l'échange entre services de police et entre les autorités judiciaires ne constitue plus des voies de travail hermétiques. Jusqu'à l'entrée en vigueur de Schengen et Mondorf, l'entraide judiciaire était nettement définie par rapport aux échanges entre services de police. Ces derniers demeuraient du reste dans le domaine non opérationnel ou administratif³⁴. Avec ces deux derniers traités, les frontières des domaines policier et judiciaire perdent de leur pertinence. L'entraide judiciaire se partage entre les deux entités, même si le judiciaire conserve toujours une place prépondérante. Cette capillarité des voies policière et judiciaire se manifeste aussi par la possibilité, pour une demande d'assistance policière transfrontalière, de se transformer, selon les besoins, en demande d'entraide judiciaire internationale.

³² Ce qui pourrait amener une simplification ou une meilleure lecture des règles.

³³ La nécessité pour l'agent qui intervient directement ou indirectement de l'autre côté de la frontière de connaître les règles procédurales à respecter a connu un écho en particulier dans la littérature professionnelle allemande. Cf. par ex. MAIER, H.-J., 1991.

³⁴ En particulier dans le domaine de la douane ou de la police des étrangers.

Ce phénomène très particulier permet à toutes les demandes d'être recevables en soi et de pouvoir être adaptées à chaque système juridique, auquel il revient de juger du destinataire compétent pour la réponse. Cette perméabilité des voies de l'entraide s'effectue sur une faible proportion des demandes mais crée une dynamique nouvelle au sein des systèmes d'action de la coopération policière. La zone transfrontalière en particulier est un champ de développement de cette dynamique puisque elle connaît une superposition de modes d'échange et cette capillarité des voies policière et judiciaire à un degré plus important que l'intérieur du territoire national.

2. Capacités d'intervention au-delà de la frontière

La seconde pierre d'angle des nouveaux traités de coopération policière transfrontalière est formée des capacités d'intervention ouvertes aux services de police frontaliers, la poursuite et l'observation transfrontalière. Ces deux cas de figure autorisent l'action d'agents de forces étrangères sur un territoire national donné. Leurs conditions pratiques sont réglées en France dans trois textes et en Allemagne dans deux textes distincts³⁵.

Ces possibilités sont inscrites dans les articles 40³⁶ et 41³⁷ de la CAAS. Les articles 42 et 43 définissent le statut applicable aux agents poursuivant ou observant sur le territoire d'un autre Etat. Aux conditions générales d'application de ces articles s'ajoutent pour la France et l'Allemagne les déclarations faites en application de l'article 41 §9³⁸ qui placent en raison de leurs différences les agents allemands et français dans des positions dissemblables vis-à-vis des possibilités d'action.

a) L'observation transfrontalière sans urgence

aa) Les faits à la base d'une observation en l'absence d'urgence

L'article 40 ouvre l'observation aux services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, aux agents des douanes dans certains domaines de

³⁵ Pour la France, par la CAAS, l'accord de Mondorf-les-bains et la circulaire ministérielle du 23 juin 1995. Pour l'Allemagne, par la CAAS et l'accord de Mondorf-les-bains.

³⁶ Conditions générales de l'observation transfrontalière.

³⁷ Conditions générales de la poursuite transfrontalière.

³⁸ Cet article prévoit que chaque Etat partie définit dans une déclaration finale les conditions dans lesquelles la poursuite transfrontalière se déroule sur son territoire.

criminalité³⁹ en France, et aux services fédéraux du BGS⁴⁰ et des douanes⁴¹ ainsi qu'aux polices régionales⁴² en Allemagne.

L'observation ne peut se faire que si la personne qui fait l'objet de la mesure est soupçonnée d'avoir participé⁴³ à des faits pouvant donner lieu à extradition⁴⁴. L'article 61 CAAS précise que les faits pour lesquels l'extradition peut être autorisée par les services judiciaires français doivent être punis par la législation française d'une peine ou mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins deux ans et par la loi de la Partie contractante d'une peine ou mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins un an.

Une demande d'observation vers la France est liée au régime pénal français et du pays requérant et fixe pour la détermination des faits pouvant donner lieu à une observation transfrontalière des conditions de sanction plus hautes que celles déterminées pour l'extradition par la convention européenne de 1957⁴⁵. Les demandes d'observation en direction de l'Allemagne, liées elles aussi au régime de l'extradition tel qu'il est fixé dans la convention de 1957, ne dérogent pas à la règle de la convention. Les conditions d'application de l'observation en l'absence d'urgence nécessitent des services judiciaires et policiers de maîtriser les deux systèmes de fixation de la peine pour déterminer dans chaque cas si la conduite d'une observation transfrontalière peut être autorisée.

Enfin se pose le problème de la nature et de la valeur des informations collectées lors d'une observation transfrontalière, et plus généralement lors d'une investigation par des agents étrangers sur le territoire d'un Etat. Dans le cas d'une observation, les moyens de collecte des informations peuvent aller au-delà de ce que la législation du pays requis autorise. Dans ce cas se posent à la fois la question de la violation de souveraineté en matière pé-

³⁹ Trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, trafic d'armes et d'explosifs, transport illicite de déchets toxiques et nuisibles.

⁴⁰ Bundesgrenzschutz, service fédéral de protection des frontières.

⁴¹ Seulement dans les cas de trafic illicite de stupéfiants et de trafic d'armes.

⁴² Article 40.4 CAAS.

⁴³ En France et en Allemagne, la tentative, si elle est constituée, est applicable à une observation transfrontalière.

⁴⁴ Article 40.1 CAAS.

⁴⁵ La convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 fixe en effet dans son article 1.2 que *donneront lieu à extradition les faits punis par les lois de la Partie requérante et de la Partie requise d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère.*

nale, et la question de l'utilisation de ces preuves devant la justice de l'Etat requérant. En cette matière, la législation allemande semble ne reconnaître la validité de telles preuves que si le pays dans lequel elles ont été collectées la reconnaît aussi. En revanche, le droit français paraît vouloir remettre la décision de cette reconnaissance de validité qu'au seul pays pour lequel ces moyens de preuve ont été collectés⁴⁶.

bb) Autorisation de l'observation transfrontalière en l'absence d'urgence

L'observation transfrontalière ne peut être conduite que lorsqu'elle a été accordée par l'autorité compétente que la Partie requise a désignée dans la CAAS⁴⁷, pour l'Allemagne le BKA⁴⁸ est l'autorité centrale compétente pour transmettre l'autorisation d'observation. Le texte de Schengen ne dit cependant rien sur les autorités habilitées, en Allemagne, à délivrer l'autorisation d'observation. Dans la pratique, cette autorisation est délivrée par les parquets dans le ressort desquels l'observation doit avoir lieu, qui la transmettent au CCPD de Kehl⁴⁹, vers le LKA du Land où se déroulera l'observation. Le LKA la redirige vers le BKA, qui lui-même transmet cette autorisation aux autorités centrales de la Partie requérante.

L'accord de Mondorf modifie cette voie. Tout d'abord, les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation sont, en Allemagne, en Bade-Wurtemberg, le parquet compétent pour l'endroit où le franchissement de la frontière aura probablement lieu. Si le franchissement probable de la frontière n'est pas connu, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est le parquet général de Karlsruhe ; en Rhénanie-Palatinat, les parquets de Deux-Ponts (Zweibrücken) ou Landau ; en Sarre, le parquet de Sarrebruck⁵⁰. Le BKA perd dans Mondorf une part de son rôle dans la transmission de la demande, puisque la demande d'entraide judiciaire doit être transmise immédiatement⁵¹ à l'autorité compétente pour délivrer

⁴⁶ TAK., P. et al., 2001.

⁴⁷ Article 40.5 CAAS.

⁴⁸ Bundeskriminalamt, bureau fédéral de police judiciaire.

⁴⁹ Pour le Bade-Wurtemberg au moins, puisque le LKA de Stuttgart a déplacé l'ensemble de sa cellule de coopération européenne au CCPD. Pour la Rhénanie-Palatinat, le service transmetteur de la demande au parquet allemand peut être le CCPD ou le LKA de Mayence, et pour la Sarre, c'est le LKA de Sarrebruck qui transmet au parquet requis.

⁵⁰ Article 15.(2) 1 de l'accord de Mondorf-les-bains.

⁵¹ Ici, la lettre des textes français et allemand diffère. Le texte allemand de l'article 15.3 dit : *Das Rechtshilfersuchen ist unmittelbar an die zuständige Bewilligungsbehörde zu*

l'autorisation⁵². Il garde néanmoins une capacité de s'informer sur les demandes transmises aux autorités localement compétentes. Mondorf prévoit en effet qu'une copie de cette demande devra être transmise, à côté des autorités visées à l'article 40, paragraphes 1 et 5, de la convention d'application de l'accord de Schengen⁵³, aux trois LKÄ⁵⁴ frontaliers avec la France et à l'office criminel des douanes allemand⁵⁵. Pour la Partie allemande, la réglementation des procédures de demande d'observation transfrontalière en l'absence d'urgence reprend les règles générales de la convention européenne de 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale. Les commissions rogatoires⁵⁶ et autres demandes d'entraide judiciaire peuvent faire l'objet d'un échange direct entre autorités judiciaires locales.

La France détermine des voies différentes et s'appuie sur la CAAS, la circulaire du 24 juin 1995 et l'accord de Mondorf. L'article 40.5 de la CAAS désigne la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) comme autorité compétente pour accorder ou transmettre l'autorisation d'observation. Puisque la CAAS ne tranche pas sur la nature de cette compétence⁵⁷, la circulaire interministérielle éclaircit ce point en précisant que la DCPJ, bien que seule nommée dans le texte de la CAAS, n'est compétente que pour transmettre l'autorisation qui doit être délivrée par le ministère de la justice, c'est-à-dire la mission justice du service des affaires européennes et internationales. Bien évidemment, cette autorisation sera donnée en liaison avec le ou les procureurs de la République du ou des tribunaux de grande instance dans le ressort desquels l'observation a lieu⁵⁸.

richten, i.e. *directement* (unmittelbar). Il s'agit d'un adjectif compris dans sa dimension géographique et spatiale, qui fait de la transmission de la demande d'entraide l'objet d'un échange direct entre autorités judiciaires localement compétentes. Le texte français parle de son côté d'un envoi qui doit se faire *immédiatement*. L'adjectif est ici entendu dans sa dimension temporelle. Le texte français exige un envoi rapide mais non nécessairement direct. Le texte allemand rend obligatoire l'envoi direct de la demande d'observation. Ces différences amènent des divergences d'application importantes.

⁵² Article 15.3 du traité de Mondorf-les-bains.

⁵³ I.e. pour l'Allemagne le BKA. Pour la France, l'interprétation de cet article de Mondorf pose un problème puisque la DCPJ est citée comme autorité compétente pour délivrer l'autorisation mais aussi par l'article 15 (3) de Mondorf comme réceptrice d'une copie de la demande (pour information).

⁵⁴ Landeskriminalämter, services régionaux de police judiciaire allemands.

⁵⁵ Article 15.3 de l'accord de Mondorf-les-bains.

⁵⁶ Article 15.3 et 15.4 de la convention européenne du 20 avril 1959.

⁵⁷ I.e. la DCPJ est-elle compétente pour délivrer, pour transmettre ou pour délivrer et transmettre les demandes d'observation ?

⁵⁸ Point 2.1.1 de la circulaire ministérielle du 23 juin 1995.

Alors que la Partie allemande a des autorités locales variables compétentes pour délivrer et transmettre l'autorisation (les Parquets), le côté français identifie une seule autorité, l'une pour délivrer, et l'autre pour remettre l'autorisation d'observation. Ce partage de compétences entre ministères pourrait entraîner une perte de temps et des difficultés de repérage de l'interlocuteur mais est compensé par le regroupement de ces missions au sein du bureau SIRENE⁵⁹ sis à la DCPJ. La difficulté croît avec le texte de Mondorf-les-bains.

La Partie française ne change pas la voie indirecte de l'article 40 de Schengen en voie directe, prévue en revanche par la Partie allemande pour les demandes en provenance et en direction de la zone frontalière franco-allemande. Théoriquement, cela ne pose pas de problème de compréhension. Dans la pratique, cela comporte des éléments de déséquilibre. Chaque Partie a réglementé l'observation transfrontalière de manière unilatérale. L'Allemagne a reconnu aux Länder une capacité à traiter l'entraide judiciaire avec un Etat frontalier de manière directe, la France a souhaité conserver à ses services centraux le rôle décisionnel dans les affaires transfrontalières. Cela pose deux problèmes.

Tout d'abord, selon les voies d'une demande d'observation en zone Mondorf, une autorité judiciaire locale allemande peut transmettre directement au niveau du Land, sans passer par le BKA, une autorisation d'observation à destination des autorités judiciaires françaises. En revanche, les autorités judiciaires françaises locales semblent ne pas pouvoir faire de demandes directes⁶⁰. Dans le cas d'une demande allemande d'observation transfrontalière, les autorités judiciaires requérantes doivent recevoir l'autorisation de l'autorité centrale française. La circulaire du 23 juin précise que cela se fait bien évidemment, [...] en liaison avec le ou les procureurs de la République du ou des tribunaux de grande instance dans le ressort desquels l'observation a lieu, mais justement parce que c'est dans la coordination entre le local et le central en France d'une part, et entre le local franco-allemand d'autre part que se situe un problème. Se pose la question de l'insertion des autorités judiciaires⁶¹ dans le processus décisionnel

⁵⁹ Supplément d'Information Requis à l'Entrée sur le territoire National. Ce bureau central dans chaque Etat membre a en particulier la charge de contrôler les demandes d'opérations transfrontalières et de les autoriser.

⁶⁰ L'interprétation du « immédiatement » français et du « unmittelbar » allemand de l'article 15. (3) n'est toujours pas réglée entre les autorités françaises et allemandes.

⁶¹ Et donc des services policiers chargés des mesures d'accompagnement des agents étrangers observant.

et dans les mesures d'accompagnement des agents prévues pour la conduite d'une observation. Se pose aussi celle de la place de ces autorités judiciaires dans les relations de coopération avec les autorités judiciaires étrangères voisines, ainsi que celle de leurs capacités à s'informer des mesures prévues par ces dernières sur leur ressort. Le CCPD de Kehl a pour mission d'assurer une réponse à la première question. Il est en effet destinataire, pour la France, d'une copie des demandes d'observation transfrontalière allemandes en direction de la France. Mais la seconde reste en partie sans réponse.

Le second problème de ce déséquilibre des voies de l'entraide en matière d'observation transfrontalière est l'interprétation de chaque Partie sur les textes en vigueur dans l'autre Partie. Ce travail d'interprétation peut modifier considérablement les modes opératoires prévus par chaque Partie pour son propre territoire. Dans le cas de l'observation transfrontalière, il n'est pas sans conséquences.

Dans les cas de demandes d'observation d'une autorité judiciaire allemande à l'égard des services français, la règle s'est établie chez les autorités centrales françaises de ne pas prendre les autorités locales requérantes comme destinataires de la réponse et de l'autorisation, comme l'article 15. (2) 1 de Mondorf le voudrait, mais bien toujours le BKA, au titre de l'article 40 de la CAAS. Il se produit une rupture de la chaîne de transmission du côté allemand à la réception de la réponse, puisque celle-ci doit parvenir normalement directement aux autorités judiciaires locales, et non au BKA. Celui-ci reçoit la réponse officielle de la France, mais risque de ne la considérer que comme une information annexe à la procédure, et de ne pas la faire redescendre vers les autorités locales allemandes.

Cette interprétation française de l'articulation entre l'article 40.1 et 5 de Schengen et l'article 15.(2) de Mondorf brouille les voies de transmission prévues par les traités. Ces disparités d'interprétation sont dues en partie à la disposition d'un service central national à traiter directement avec une autorité judiciaire locale étrangère. Reconnaître à ces autorités locales le pouvoir de traiter directement avec un service étranger serait accorder à ces autorités la compétence de gérer sans contrôle central leurs interventions sur le territoire voisin. Or, la reconnaissance de cette compétence aux autorités locales étrangères appellerait à long terme la reconnaissance de cette compétence aux autorités locales du territoire propre, ce que les autorités centrales policières et judiciaires françaises rejettent.

cc) Conduite de l'observation transfrontalière sans urgence

L'observation transfrontalière par des agents étrangers sur le territoire d'une Partie contractante doit se faire dans le respect du droit interne de cette Partie et il n'est possible ni d'interpeller ni d'arrêter la personne observée⁶². Les agents observateurs sont soumis à l'obligation de porter sur soi un document attestant que l'autorisation a bien été délivrée, et à celle d'être en mesure de justifier de leur qualité officielle⁶³. Ils peuvent emporter leur arme de service mais ne peuvent s'en servir qu'en cas de légitime défense. Ils sont, pour toute la durée de l'observation, sous le contrôle du parquet localement compétent et doivent obtempérer à ses injonctions. Ils sont redevables d'un rapport aux autorités de la Partie sur le territoire de laquelle l'observation a eu lieu⁶⁴.

La circulaire du 23 juin 1995 indique les conditions que les parquets français sur le ressort desquels se déroule l'observation peuvent mettre à la mesure, telles que

[...] l'obligation, pour les agents étrangers d'être accompagnés par des officiers ou des agents de police judiciaire français, et dans une éventuelle limitation du ressort territorial sur lequel l'observation pourra être effectuée⁶⁵, ce ressort correspondant à celui dans lequel les accompagnateurs sont eux-mêmes territorialement compétents. Une des conditions posées pourra également être l'interdiction d'emporter une arme de service pendant la durée de l'observation. Par ailleurs, comme le prévoit également l'article 40, l'observation pourra à tout moment être confiée aux agents de la Partie contractante sur le territoire de laquelle elle est effectuée⁶⁶.

La circulaire n'empêche pas l'exécution d'observations transfrontalières sur le territoire français mais donne aux procureurs locaux un guide sommaire des conditions qu'ils peuvent poser à la conduite de ces mesures. Ces conditions sont cependant susceptibles de compromettre l'issue de la mesure. En effet, elles exigent des agents observateurs une attention aux limites de compétence territoriale. Par ailleurs, la reprise par des agents de la Partie requise d'une mesure prise à partir de dossiers que les agents de la partie requérante maîtrisent le mieux peut constituer un obstacle au succès de l'observation. De la sorte, les conditions de la circulaire offrent une

⁶² Article 40.3, a et f CAAS.

⁶³ Article 40.3, a, b et c CAAS.

⁶⁴ Article 40.3, a, d et g CAAS.

⁶⁵ Ceci restreint le droit d'observation transfrontalière sans limitation dans le temps ni dans l'espace reconnu par la CAAS. Par ailleurs, cette condition est difficile à remplir car elle requiert des agents étrangers une connaissance des ressorts de compétence.

⁶⁶ Point 2.1.1, paragraphes 6 et 7 de la circulaire du 23 juin 1995.

marge de manœuvre importante au ministère de la Justice qui délivre l'autorisation. Celui-ci peut mettre à l'observation des conditions telles qu'elle ne puisse être menée par les agents, et éviter en même temps d'émettre un refus explicite à la demande.

Mondorf ajoute que les agents observateurs/poursuivants peuvent porter, outre leur arme de service, d'autres moyens de contrainte autorisés par leur législation nationale⁶⁷. Cela peut consister par exemple dans le type d'armement ou le nombre des voitures. Aussi l'article 19 (2) précise-t-il que les organes compétents échangent des informations sur les armes de service et les autres moyens de contrainte autorisés.

Les conditions de réalisation de l'observation transfrontalière en l'absence d'urgence sont donc relativement complexes. Cette complexité est due à la lettre des textes, souvent ambiguë et qui ne prévoit pas les mêmes voies pour l'une et l'autre Parties, et à l'amoncellement de règles⁶⁸ dont certaines doivent être dans tous les cas respectées, d'autres peuvent ne pas l'être, et certaines être émises au cas par cas par une Partie. Conçus pour assurer à la partie requise un contrôle sur les conditions d'exécution de la mesure, ces cadres font de l'observation transfrontalière une opération dont la théorie et la pratique restent difficilement maîtrisables.

Le texte de la convention de Schengen doit s'appliquer à l'ensemble des Etats Parties. Il ne peut donc régler l'ensemble des détails juridiques de l'application, et reste muet sur le type d'actes de police que les agents observateurs peuvent accomplir au cours de l'opération. La seule information de la CAAS indique que les agents doivent se conformer au droit de la Partie contractante sur le territoire de laquelle ils se trouvent. Cela peut indiquer qu'ils doivent respecter le droit national en vigueur, mais aussi qu'ils peuvent accomplir les mêmes actes de police que les agents du territoire sur lequel ils observent. En même temps, ces agents, assimilés durant l'observation aux agents de la Partie requise, ne pourraient accomplir que les actes de police que les agents de cette Partie ont le droit d'accomplir. La circulaire du 23 juin 1995 interprète ainsi le texte de la convention. En effet, les agents étrangers ne pourront effectuer dans le cadre d'une observa-

⁶⁷ Article 19 (1) du traité de Mondorf-les-bains.

⁶⁸ Outre la CAAS, la circulaire ministérielle de 1995 et l'accord de Mondorf, l'arrangement franco-allemand de 1995 relatif à la coopération en matière de police dans la zone frontalière par le développement des commissariats permanents franco-allemands prévoyait la participation technique de ces postes aux observations et aux poursuites transfrontalières. La mise en place du CCPD a mis sous le boisseau les capacités d'intervention des commissariats communs dans ces actions.

tion transfrontalière que les actes susceptibles d'être accomplis par des enquêteurs nationaux à l'occasion d'une enquête de police judiciaire⁶⁹. Des agents observant une personne sur son territoire peuvent procéder :

A des filatures, à des constatations diverses, à des prises de photographies, au recueil des déclarations spontanées de témoins susceptibles de donner des renseignements sur le comportement de la personne faisant l'objet de l'observation, ou à la saisie de pièces remises volontairement⁷⁰.

En revanche, ils ne peuvent procéder à des interceptions de correspondances émises par la voie des télécommunications⁷¹.

La circulaire prévoit l'observation par des agents français sur le sol d'une Partie contractante. Elle ne se prononce pas sur les actes que les agents français peuvent accomplir à l'étranger mais précise le type d'agents autorisés à participer à une observation. Le droit d'observation ne peut être exercé que par les officiers de police judiciaire. La généralisation de la compétence d'agent de police judiciaire à de vastes rangs de la police et de la gendarmerie nationales⁷² va sans doute rendre cette précision caduque.

Elle indique qu'en vertu d'accords bilatéraux passés par la France en ce qui concerne le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, le trafic d'armes et d'explosifs, et le transport illicite de déchets toxiques ou nuisibles, les agents des douanes pourront également, pour ces différentes infractions, procéder à des observations à l'étranger. Toutefois, dans la mesure où l'article 40 dispose que les observations transfrontalières ne pourront intervenir que dans le cadre d'une enquête judiciaire, les agents des douanes ne pourront exercer le droit d'observation sur le territoire des Etats étrangers parties à la convention, qu'à condition d'avoir obtenu l'autorisation préalable du procureur de la République⁷³.

⁶⁹ Ceci nécessite des agents observant une connaissance approfondie des pouvoirs des officiers de police judiciaire de l'Etat dans lequel ils observent.

⁷⁰ Point 2.2.1.2. de la circulaire du 23 juin 1995. Il est en effet interdit aux agents étrangers effectuant une observation transfrontalière d'utiliser la contrainte.

⁷¹ Point 2.2.1.2. de la circulaire du 23 juin 1995. Cet acte est considéré en France comme une mesure de contrainte.

⁷² Introduite par le décret n° 2000-411 du 10 mai 2001 (*JORF* du 12 mai 2001, p. 7548).

⁷³ Point 2.2.2. de la circulaire du 23 juin 1995. Mais la réserve quant à la capacité des douaniers à exercer le droit d'observation va aussi perdre de sa pertinence depuis la reconnaissance aux agents des douanes françaises de la capacité à agir dans le domaine judiciaire (décret n° 2000-1072 du 2 novembre 2000) de manière autonome par rapport à la police ou la gendarmerie en matière judiciaire.

b) L'observation transfrontalière en urgence

aa) Les faits à la base d'une observation en urgence

Les faits qui peuvent fournir la base d'une observation transfrontalière en urgence font l'objet d'un catalogue de treize infractions⁷⁴, dont les qualifications juridiques sont assez vagues et ne correspondent pas toujours entre les systèmes pénaux nationaux. La circulaire de 1995 établit donc la liste exacte des infractions contenues dans le code pénal qui correspondent aux crimes et délits du catalogue de l'article 40.7 de la CAAS⁷⁵, et restreint les possibilités d'une demande d'observation en urgence. Or, dans le cas d'une demande en urgence, il est peu probable que les agents requérants puissent donner l'exacte qualification française des faits à la base de la mesure.

Or, un fait qui peut fournir la base légale d'une mesure d'observation en Allemagne n'est pas nécessairement qualifié de la même manière en France⁷⁶. Les précisions de la circulaire sur l'articulation de l'article 40.7 de la CAAS avec le code pénal sont susceptibles d'engendrer des difficultés d'application en enlevant aux parquets compétents localement toute marge de manœuvre sur le caractère acceptable ou non de la demande. La Partie allemande n'a quant à elle rien précisé à l'égard du catalogue des crimes et délits de l'article 40.7 de la CAAS.

bb) Autorisation de l'observation transfrontalière en urgence

L'observation transfrontalière peut être engagée par des agents sans l'autorisation préalable des autorités judiciaires de la Partie sur le territoire de laquelle se déroule l'observation. La demande doit alors être effectuée auprès de ces autorités au cours de la mesure, et exposer les raisons pour lesquelles l'autorisation n'a pu être demandée au préalable. Mais Schengen ne prévoit pas de voie de communication directe entre les autorités locales. La demande et l'autorisation passent toujours par les offices centraux du BKA et de la DCPJ⁷⁷.

Par ailleurs, le franchissement de la frontière par les agents doit être immédiatement communiqué à ces offices centraux⁷⁸. Mondorf désigne les centres communs comme destinataires premiers de la communication du

⁷⁴ Article 40.7 CAAS.

⁷⁵ Point 2.1.2.1. de la circulaire du 23 juin 1995.

⁷⁶ Sur l'aspect opérationnel de ces règles, voir la troisième partie, A, II.

⁷⁷ Le bureau SIRENE France au sein de la DCPJ.

⁷⁸ Article 40.2, a. CAAS, point 2.1.2.2. de la circulaire du 23 juin 1995 et article 15 (4) de l'accord de Mondorf-les-bains.

moment du passage de la frontière par des agents français ou allemands. La communication du passage de la frontière par les agents observateurs est ainsi faite au CCPD pour la France, les Länder du Bade-Wurtemberg et du Rhénanie-Palatinat, et au LKA de Sarrebruck pour la Sarre, qui transmettent l'heure du passage à leur office central respectif. Si l'autorisation n'est pas délivrée 5 heures après le passage, ou si l'autorité compétente le requiert, l'observation doit être arrêtée⁷⁹. Schengen ne tient pas compte du caractère d'urgence de la mesure, puisqu'il n'autorise pas la voie directe entre autorités judiciaires locales, mais Mondorf intègre les centres communs dans le dispositif⁸⁰.

c) La poursuite transfrontalière

aa) Les faits à la base d'une poursuite transfrontalière

Les Parties contractantes à Schengen ont choisi entre une liste délimitée d'infractions qui reprend le catalogue d'infractions pour l'observation en urgence⁸¹, et entre une autorisation très large de la poursuite calée sur l'ensemble des faits pouvant donner lieu à extradition⁸². La France a limité les possibilités de la poursuite sur son territoire aux infractions du catalogue⁸³.

L'Allemagne reconnaît le droit de poursuite sur son territoire pour toutes les infractions pouvant donner lieu à extradition⁸⁴, ce qui est un premier élément de disparité et requiert des agents allemands poursuivants, comme pour l'observation transfrontalière, une connaissance solide du système pénal français et une capacité d'évaluation de la légalité de la poursuite au regard de l'infraction commise.

Par ailleurs, la poursuite ne peut être engagée que si la personne poursuivie a été prise en flagrant délit de commission⁸⁵ d'une des infractions de l'article 41.4 de la CAAS. Sur cette notion de flagrant délit repose

⁷⁹ Article 40.2, b, 2^{ème} alinéa.

⁸⁰ Dans la pratique, ce sont aussi eux qui transmettent les demandes d'entraide judiciaire pour l'autorisation d'observation en urgence, alors que l'observation sans urgence ne les fait que destinataires d'une copie de la demande.

⁸¹ Le catalogue des infractions pouvant donner lieu à une poursuite transfrontalière ajoute *le délit de fuite à la suite d'un accident ayant entraîné la mort ou des blessures graves.*

⁸² Article 41.4, a et b CAAS.

⁸³ *Déclaration définissant les modalités de la poursuite transfrontalière en application de l'article 41 paragraphe 9.*

⁸⁴ Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 41 Absatz 9.

⁸⁵ Article 41.1 CAAS.

l'ensemble de la réglementation de la poursuite transfrontalière, puisqu'elle justifie le passage d'une frontière. Or, la notion de flagrant délit ne connaît pas la même application dans le système procédural français et allemand. Le code de procédure pénale allemand⁸⁶ ne dispose pas de cette qualification juridique.

*Il prévoit que, lorsqu'une personne est surprise ou poursuivie dans le cadre de la commission d'une infraction en flagrant délit, et qu'elle est susceptible de prendre la fuite ou que son identité ne peut être vérifiée tout de suite, toute personne est autorisée à l'interpeller provisoirement même en l'absence d'une ordonnance judiciaire*⁸⁷.

Le flagrant délit ne peut être envisagé que si l'auteur supposé de l'infraction peut être appréhendé. Le droit allemand définit la notion de flagrant délit à partir de la proximité de l'auteur présumé, non à partir du fait comme c'est le cas en droit français. Il ne peut donc y avoir de délit flagrant si l'auteur présumé n'est pas visible au moment de la découverte des faits. La notion de flagrance en France est beaucoup plus développée et constitue un pan important de l'action des services de la poursuite pénale.

*En effet, selon le code de procédure pénale français, est qualifié crime ou délit flagrant, le crime ou le délit qui se commet actuellement, ou qui vient de se commettre. Il y a aussi crime ou délit flagrant lorsque, dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique, ou est trouvée en possession d'objets, ou présente des traces ou indices, laissant penser qu'elle a participé au crime ou au délit. L'enquête de flagrance menée à la suite de la constatation d'un crime ou d'un délit flagrant ne peut se poursuivre pendant plus de huit jours*⁸⁸.

La notion de flagrance en droit français recouvre une situation concrète (découverte d'un délit puni d'emprisonnement ou d'un crime) dont les conditions sont différentes de celles retenues en droit allemand, mais aussi les cadres procéduraux de l'enquête qui succède à la découverte de l'infraction⁸⁹. Les différences entre les notions allemande et française du flagrant délit influencent la réalisation des conditions de l'article 41 de la convention de Schengen. En effet, la circulaire du 23 juin 1995 précise que le terme de flagrant délit employé dans l'article 41 de Schengen doit être compris dans son acception française⁹⁰. Les agents ne peuvent poursuivre au-delà de la frontière une personne ayant commis une infraction en fla-

⁸⁶ Strafprozeßordnung.

⁸⁷ Article 127 StPO (traduction Maguer). Voir également REICHERT, B. et al., 1997, p. 334.

⁸⁸ Article 53 CPP.

⁸⁹ DECOQ, A. et al., 1998, p. 339 sqq.

⁹⁰ Point 3.1.1.2. de la circulaire du 23 juin 1995.

grant délit que si cette infraction satisfait à la définition du «frische Tat» des codes de procédure pénale allemand et français.

Si la définition juridique du flagrant délit connaît une application plus encadrée en droit français, les policiers allemands en revanche disposent de la notion de «Gefahr im Verzug⁹¹», en particulier prévue pour les cas de contrôle d'identité⁹² ou de perquisition⁹³. Ce moyen d'action permet une marge de manœuvre importante dans l'action policière en urgence, mais ne peut être utilisé lors d'une poursuite transfrontalière en France.

Enfin, la poursuite est autorisée lorsque la personne poursuivie, se trouvant en état d'arrestation provisoire ou purgeant une peine privative de liberté, s'est évadée⁹⁴.

bb) Autorisation de la poursuite transfrontalière

Les règles de la poursuite transfrontalière sont adaptées à la situation d'urgence de ce genre d'action. Elle est permise en l'absence d'une autorisation préalable des autorités compétentes de la Partie sur le territoire de laquelle elle a lieu. Les agents poursuivants doivent faire appel aux autorités de la partie requise au plus tard au moment du franchissement de la frontière⁹⁵. Le premier but est d'informer les autorités judiciaires sur l'opération en cours. Le second est de contrôler l'opération, dans la mesure où les autorités judiciaires locales doivent pouvoir matériellement ordonner l'arrêt de l'opération. Le troisième est opérationnel, puisqu'il est prévu que les services de police du territoire sur lequel se déroule la poursuite peuvent reprendre la poursuite ou interpellé la personne poursuivie, si les agents poursuivants étrangers le demandent et/ou ne sont pas autorisés par la partie requise à le faire.

⁹¹ Littéralement, ce terme signifie « danger en cas d'hésitation ». Il désigne une situation éminemment dangereuse pour une personne ou un bien et permet à la police de prendre en urgence des mesures qui, dans une situation normale, doivent être ordonnées par une autorité judiciaire ou par le service de police compétent (art. 2.1 PolG BW).

⁹² Article 26.5 PolG BW.

⁹³ Article 31.5.1 PolG BW.

⁹⁴ Article 41.1, 2^{ème} alinéa CAAS. Elle doit, lorsqu'elle est menée par des agents étrangers en France, répondre aux conditions de définition de l'évasion données dans les articles 434-27, 434-28 et 434-29 du code pénal (circulaire du 23 juin 1995).

⁹⁵ Article 41.1, 3^{ème} alinéa CAAS.

La circulaire indique le procureur de la République⁹⁶ territorialement compétent comme destinataire de cette information. Les agents poursuivants ne sont pas autorisés à contacter le magistrat français eux-mêmes, mais doivent communiquer avec leur propre point de contact Schengen⁹⁷, qui transmet l'information à son homologue de l'Etat dans lequel la poursuite a lieu, lequel informe⁹⁸ enfin le magistrat localement compétent. La communication peut aussi passer des agents poursuivants au point de contact du territoire de la poursuite, sans passer par le point de contact de l'Etat dont les agents poursuivants relèvent. La circulaire dispose par ailleurs que ces points de contact doivent informer le SRPJ territorialement compétent, afin de permettre la mobilisation immédiate de fonctionnaires disposant d'une compétence territoriale étendue. Le point de contact (le CCPD) informe donc simultanément le procureur et le service d'intervention (police ou gendarmerie) le plus proche du lieu de la poursuite.

Pour la partie française, l'accord de Mondorf remplace les points de contact cités dans la circulaire par les centres communs. La poursuite étant une opération extrêmement rapide, la communication doit s'effectuer en quelques minutes entre les différents acteurs et au moins quatre (agents poursuivants, service de police allemand, procureur de la République et service de police français chargé de reprendre la poursuite ou d'interpeller s'il y a lieu). Outre la longueur relative de cette chaîne au regard de la rapidité d'exécution de l'action, la circulaire requiert de nombreuses informations sur les conditions de réalisation de la poursuite⁹⁹.

Pour la partie allemande, les autorités à informer sont les services de police sous-régionaux de Freiburg et Karlsruhe pour le Bade-Wurtemberg, celui de Rheinpfalz ou de Westpfalz pour le Rhénanie-Palatinat, et le service régional de police judiciaire de la Sarre¹⁰⁰.

⁹⁶ *Dans la mesure où ce magistrat dirige la police judiciaire en application de l'article 12 du code de procédure pénale* (Point 3.2.1.)

⁹⁷ Pour la zone franco-allemande et jusqu'à l'entrée en vigueur de Mondorf, la CCE au sein du SRPJ de Strasbourg et les KOST au sein des LKÄ des trois Länder frontaliers.

⁹⁸ En France, le procureur doit être informé par un officier de police judiciaire.

⁹⁹ *Afin de permettre au procureur d'exercer son contrôle, cette information devra préciser l'identité et la qualité des agents étrangers – ou du moins de l'agent responsable de la poursuite – ainsi que les faits ayant motivé l'engagement de la poursuite et, si possible, l'identité de la personne poursuivie* (Cir. du 23 juin 1995). Les informations demandées sont souvent plus nombreuses et détaillées.

¹⁰⁰ Article 16 (1) et (2) de l'accord de Mondorf-les-bains.

Les services allemands ne se servent pas du CCPD, contrairement à la France. Ils n'y entretiennent pas de service d'astreinte, quand le SRPJ de Strasbourg organise un service de permanence hebdomadaire 24H/24 pour la coordination éventuelle en cas de poursuite transfrontalière. Les services allemands font passer l'information directement des agents poursuivants français aux services de police allemands locaux. Les magistrats ne sont pas nommés dans la chaîne de transmission de l'information vers les services allemands, et les services de police allemands sont habilités par les textes à gérer seuls les opérations de poursuite transfrontalière engagées par des agents français. Tout comme dans l'observation normale et l'observation en urgence, les modes de transmission prévus pour l'information des autorités compétentes et la gestion des opérations, ainsi que les autorités désignées, diffèrent systématiquement entre les deux Etats. Des opérations désignées de manière similaire par les deux parties recourent des réalités largement disparates.

cc) Les règles de la conduite d'une poursuite transfrontalière

La France n'a reconnu à aucun Etat partie à Schengen le droit d'interpellation de la personne poursuivie, mais elle est possible sans limitation dans le temps ni dans l'espace. L'Allemagne accorde le droit d'interpellation aux agents poursuivants et le droit de poursuite sans limitation dans le temps ni dans l'espace. Ces éléments sont à l'origine de difficultés pratiques dues à l'association de l'interdiction (d'interpellation) et de l'autorisation (de poursuite sur tout le territoire et pour une durée indéterminée) et à l'organisation administrative du système judiciaire français. Le but de la poursuite ne réside pas dans la poursuite mais dans l'interpellation de la personne poursuivie. Par ailleurs, le passage d'une frontière étatique n'est autorisé que dans la mesure où cette interpellation n'a pas pu avoir lieu sur le territoire de l'Etat des agents poursuivants. Cette possibilité tient compte de l'ouverture des frontières qui rend l'interpellation d'une personne poursuivie aux postes de contrôle frontaliers plus incertaine. Si les agents sont autorisés à continuer la poursuite de l'autre côté d'une frontière, l'aménagement de ce droit devrait logiquement s'accompagner de l'interpellation de la personne poursuivie. L'Allemagne a accordé ces possibilités aux agents étrangers. La France, en accordant le droit de poursuite sans le droit d'interpellation, ampute la mesure d'une part de sa logique et de sa faisabilité.

Lorsque les agents poursuivants n'ont pas le droit d'interpellation, les autorités judiciaires du territoire de la poursuite peuvent organiser l'interpellation par leurs propres forces de police. La circulaire de 1995

précise les modes opératoires de cette solution choisie pour le territoire français¹⁰¹.

Le procureur de la République, informé de la poursuite transfrontalière, dirige les agents qui accompagnent les agents poursuivants ou reprennent la poursuite. La désignation d'agents accompagnateurs ne signifie pas que ceux-ci devront immédiatement se retrouver en compagnie des agents poursuivants qui, par hypothèse, seront en déplacement. La jonction entre les agents étrangers et les agents français devra simplement s'opérer aussi rapidement que le permettent les circonstances, et au plus tard avant l'interpellation¹⁰². Cependant, la réalisation de l'opération n'en demeure pas moins délicate. En particulier si la poursuite se continue au delà du territoire de compétence des officiers de police judiciaire accompagnant, ceux-ci perdent leur pouvoir d'interpellation. Ils devront donc, pour cela, faire exécuter l'interpellation par des officiers de police judiciaire du ressort sur lequel les agents poursuivants se trouvent.

Les agents étrangers doivent respecter les règles prévues dans la CAAS. En particulier, ils ne peuvent poursuivre que par voie terrestre. Les voies aérienne et fluviale sont donc proscrites. Ils doivent être aisément identifiables. Ils peuvent porter leur arme de service, mais ne peuvent s'en servir qu'en situation de légitime défense¹⁰³.

Quand le droit d'interpellation est reconnu aux agents poursuivants étrangers, ceux-ci peuvent effectuer sur la personne une fouille de sécurité. Des menottes pourront être utilisées au cours de son transfert¹⁰⁴; les objets en possession de la personne poursuivie pourront être saisis¹⁰⁵. Dans le cas contraire, les agents de l'Etat sur lequel se déroule la poursuite peuvent procéder à cette interpellation. L'article 41.6 organise les règles selon lesquelles la personne interpellée peut être retenue aux fins d'audition.

Cette rétention se déroule selon les règles du droit en vigueur sur le territoire où s'est effectuée l'interpellation. Elle peut viser à l'identification de la personne poursuivie, ou à sa mise en détention provisoire aux fins d'extradition vers l'Etat des agents de poursuite. A l'égard d'une personne

¹⁰¹ Point 3.2. de la circulaire du 23 juin 1995.

¹⁰² Circulaire du 23 juin 1995.

¹⁰³ Article 41.5, a - e CAAS.

¹⁰⁴ Vers le service de police des agents accompagnateurs.

¹⁰⁵ Article 41.5, f CAAS.

étrangère, la retenue ne peut dépasser six heures¹⁰⁶. Si une demande d'extradition parvient au cours de ces six heures, la détention peut alors être prolongée. La circulaire du 23 juin 1995 précise que cette limitation ne concerne que les personnes de nationalité étrangère. Les règles de la garde à vue de personnes de nationalité française dans le cadre du flagrant délit sont celles du code de procédure pénale français¹⁰⁷. En Allemagne, la garde à vue¹⁰⁸ d'une personne est autorisée jusqu'à la fin de la journée au cours de laquelle a débuté la garde à vue. La détention ne peut être prolongée que sur décision du juge¹⁰⁹. La limitation de la durée de cette mesure n'est pas réglée par les textes, mais la durée maximale de chaque mesure individuelle doit être contenue dans la décision judiciaire. Cette durée maximale ne peut cependant dépasser deux semaines¹¹⁰.

Dans la phase de poursuite et celle qui lui succède directement, les conditions d'exécution des procédures pénales de la phase « policière » sont extrêmement différentes et demandent de la part des fonctionnaires de police et de justice la connaissance des deux systèmes pénaux.

Cet examen rapide des textes qui organisent ces capacités opérationnelles « phares » de Schengen donne un aperçu de l'étendue des capacités et des problèmes pratiques et juridiques lors des interventions concrètes. Schengen ouvre des portes à l'action policière, mais ne règle pas le détail, laissé au soin de chaque Etat. Or, ce détail demeure capital pour la praticabilité de ces mesures. Mondorf après Schengen n'amène pas davantage de précisions sur les procédures à respecter pour les agents de chaque partie, bien que le traité ne soit ici que bilatéral. La circulaire du 23 juin 1995 articule le texte de la CAAS à son application au sol français mais ne dit rien sur l'action des agents français sur le sol des autres Etats.

La pratique doit combler les zones d'ombre. Les expériences des agents de la zone frontalière franco-allemande ont mis le système Schengen à l'épreuve de la réalité et en ont tester la viabilité, en particulier pour la

¹⁰⁶ Article 41.6 CAAS. En droit français, cette retenue ne peut durer plus de quatre heures. Les heures entre minuit et neuf heures ne comptant pas (article 41.6 CAAS), la durée maximale est donc de quinze heures.

¹⁰⁷ Article 63 et suivants CPP. La retenue peut être de deux fois vingt-quatre heures avant que la personne soit remise en liberté ou déférée devant un magistrat.

¹⁰⁸ Polizeilicher Gewahrsam.

¹⁰⁹ Article 104 (2) GG.

¹¹⁰ Article 28 (3) PolG BW.

transmission des demandes d'entraide et les modes opératoires transfrontaliers¹¹¹.

3. *Création de ressources informationnelles communes*

A côté des règles de l'action policière, un nouvel instrument dont la nature n'est pas directement opérationnelle soutient le travail policier entre les Etats Schengen. Le Système d'Information Schengen (SIS)¹¹² est sans doute l'instrument qui a le plus profondément marqué les modes d'action entre les services policiers et judiciaires des Etats parties¹¹³.

Le SIS est une base de données commune à l'ensemble des Etats Schengen, alimentée et consultée par chacun. Il permet dans certains domaines de police judiciaire¹¹⁴ le signalement simultané auprès de toutes les parties des personnes¹¹⁵ ou objets recherchés par un ou plusieurs Etats parties. Ce signalement s'accompagne d'indications sur l'existence d'un mandat d'arrêt et sur la mesure à engager si les services de police de l'un des Etats Schengen découvrent la personne ou l'objet. C'est un fichier de données centralisé à Strasbourg, consultable par l'ensemble des instances qui sont compétentes pour les contrôles frontaliers et les autres vérifications de police et de douanes exercées à l'intérieur du pays ainsi que la coordination de celles-ci¹¹⁶, et alimenté à partir de systèmes d'information Schengen de chaque Etat membre. Ces parties nationales du SIS reçoivent les signalements

¹¹¹ Ces traités forment un ensemble juridique complexe qui correspond à l'idée de BIGO, D. (1998, p.45) « qu'on a ainsi formalisé par une technique juridique les désaccords politiques, dans l'incapacité où l'on était de les résoudre ». De même, cf. WOLTERS, J., 1995.

¹¹² Titre IV, art. 92 à 119 CAAS. On présente le but, le fonctionnement et la contribution de l'instrument à la coopération policière et judiciaire en Europe.

¹¹³ Cet impact de l'instrument sur la coopération policière et judiciaire est en partie dû à la confiance qu'il instaure entre les parties à l'échange, comme le souligne ANDERSON, M. (2002, p.37).

¹¹⁴ Les données ne peuvent servir à des fins administratives (Art. 102.4 CAAS), à l'exception des signalements d'étrangers aux fins de non-admission (Art. 96 CAAS).

¹¹⁵ Les données peuvent concerner des personnes recherchées pour l'arrestation aux fins d'extradition, les étrangers signalés aux fins de non-admission, les personnes disparues ou qui doivent être provisoirement placées en sécurité à la demande d'une autorité compétente, les témoins, les personnes citées à comparaître dans le cadre d'une procédure pénale ou les personnes qui doivent faire l'objet d'une notification d'un jugement répressif, des personnes ou véhicules aux fins de surveillance discrète, ainsi que les objets aux fins de saisie ou de preuves dans une procédure pénale.

¹¹⁶ Article 101.1 CAAS.

transmis ensuite au SIS central¹¹⁷, lequel transmet ces signalements à l'ensemble des SIS nationaux. Il agit comme une courroie de transmission électronique et ne contient que les données qui lui sont transmises ou qu'elle conserve après leur effacement dans les SIS nationaux¹¹⁸.

*En matière d'accès, les données relatives aux étrangers signalés aux fins de non admission peuvent être consultées par les instances qui sont compétentes pour la délivrance des visas, les instances centrales qui sont compétentes pour l'examen des demandes de visas ainsi que les autorités qui sont compétentes pour la délivrance des titres de séjour et de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention*¹¹⁹.

Cet instrument est essentiel à deux égards. Il constitue une source inédite d'informations pour les services de la poursuite pénale directement accessible aux services opérationnels. Par ailleurs, un signalement Schengen a valeur d'une demande d'arrestation provisoire au sens de l'article 16 de la Convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957, ou de l'article 15 du Traité du Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel qu'il est modifié par le Protocole du 11 mai 1974¹²⁰.

L'inscription au SIS dispense les autorités judiciaires de toute demande d'entraide judiciaire supplémentaire et autorise les services de police et de justice à prendre toute mesure nécessaire à l'extradition vers le pays signalant. L'ampleur des territoires reliés et la souplesse d'utilisation ont fourni à la coopération policière et judiciaire un moteur supplémentaire. Dans la mesure où sa validité n'est pas limitée à un territoire particulier, le SIS est aussi important pour la zone frontalière¹²¹ que pour l'intérieur du territoire. Il ne limite pas la communication à une zone géographique dont la pertinence peut être discutable au regard des nécessités de l'action judiciaire et les problèmes de traduction et de communication sont par ailleurs largement abolis par le format de l'instrument.

Il n'est pas un instrument de coopération spécifiquement transfrontalier, mais transnational, utilisé par l'ensemble des services territoriaux des Etats.

¹¹⁷ Sur les « ratés » initiaux de son installation, et le retard consécutif de l'entrée en vigueur de la CAAS, cf. ADEN, H., 1998, p. 89-90 et BIGO, D., 1996, pp. 200-201.

¹¹⁸ Article 92.3 CAAS.

¹¹⁹ Article 101.2 CAAS.

¹²⁰ Article 64 CAAS.

¹²¹ Pour laquelle la communication entre services de police ou judiciaires étrangers qui peut donner l'illusion de la facilité d'accès mutuel n'est pas toujours autorisée de manière directe.

Mais le SIS reçoit une application particulière au sein du CCPD. Dans le cas d'une demande d'entraide judiciaire aux fins d'extradition entre la France et l'Allemagne, lorsque la personne n'est pas signalée au SIS, les agents du CCPD de la partie requise peuvent demander à leurs collègues de la partie requérante de la faire inscrire. Le CCPD possède une capacité de réaction opérationnelle importante et exerce une influence sur les décisions d'inscription au SIS.

4. Contrôle des informations transmises

Le contrôle s'effectue essentiellement pendant la transmission de documents par la voie Schengen (article 39.2 et articles 48 à 53). Dans le cas où ces informations sont requises aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés, elles ne peuvent en effet être utilisées qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de la Partie requise¹²².

Ce contrôle est essentiellement exercé par l'autorité judiciaire localement compétente qui délivre l'autorisation d'utilisation de ces informations. Il est aussi exercé par le ministère de la Justice par lequel doivent transiter les demandes d'information et les réponses. La convention européenne de 1959 prévoit elle aussi un contrôle des informations transmises dans les commissions rogatoires et les autres formes d'entraide judiciaire, essentiellement par le passage des informations par le ministère de la Justice, même dans les cas d'urgence. Ces cas prévoient l'envoi direct de la demande de l'autorité judiciaire locale requérante à l'autorité judiciaire requise localement compétente, mais demandent le transit des réponses par le ministère. C'est en particulier dans le domaine des enquêtes policières préliminaires que la France a posé la clause du passage par le ministère de la Justice des informations transmises à des services judiciaires étrangers, afin d'assurer un contrôle sur des informations par essence difficilement contrôlables.

La circulaire du 23 juin 1995 indique par ailleurs que le contrôle ne se fait pas uniquement sur les informations qui sortent de France, mais aussi sur celles qui arrivent d'un Etat européen vers un service français. Le magistrat saisi de la procédure recevant les documents émanant de l'Etat étranger devra veiller à ce que soit jointe l'autorisation exigée par l'article 39¹²³. Ce contrôle secondaire s'effectue sur le contrôle réalisé par l'Etat

¹²² Article 39.2 CAAS.

¹²³ Point 1.2. de la circulaire du 23 juin 1995.

étranger sur la transmission des pièces. En Allemagne, le contrôle s'organise davantage sur un modèle *ex post* en aval de la transmission. L'article 39.2 CAAS qui requiert l'autorisation des autorités judiciaires pour l'utilisation d'informations écrites dans une procédure étrangère est valable pour l'Allemagne comme pour tout pays Partie à Schengen mais l'importance de ce contrôle durant l'opération de transmission disparaît au profit du contrôle décalé dans le temps du *Datenschutzbeauftragter*¹²⁴.

Le SIS dispose de son propre contrôle des données¹²⁵. Les données d'une catégorie de signalement ne peuvent être utilisées que dans le cadre de ce signalement. Le passage d'une catégorie de signalement à une autre n'est autorisé qu'avec l'accord de la partie signalant et pour la prévention d'un fait punissable grave ou pour la prévention de l'ordre et de la sécurité publics. Les données ne peuvent être enregistrées dans d'autres fichiers de données nationaux. Le contrôle sur la transmission des données s'exerce sur la base d'un dixième des données transmises par chaque partie, par un enregistrement systématique sur lequel s'appuie le contrôle *ex post* de la légalité des interrogations.

Le SIS est construit et utilisé en commun par les Etats parties et financé et contrôlé par une partie commune intégrée et une partie propre aux Etats.

II. Données empiriques de l'application et analyse

L'observation et la poursuite transfrontalières suivent des procédures de transmission complexes et répondent à des exigences d'exécution assez hautes. De fait, ni Schengen ni Mondorf ne constituent des textes directement applicables. Les services de terrain ont répondu à la nécessité d'éclaircissement par deux moyens.

Des rencontres régulières et informelles entre services de police frontaliers des deux pays ont permis d'échanger des expériences en dehors des situations opérationnelles et d'exposer les points les plus délicats¹²⁶ des divers types d'action transfrontalière. Au début des années 1990 se met en place la « *kleine Schengenrunde* », rencontre mensuelle des services de polices frontaliers de l'axe Offenbourg – Strasbourg Peu à peu se sont joints à ces rencontres les représentants du parquet de Strasbourg et d'Offenbourg.

¹²⁴ Chargé de mission pour la protection des données, en Allemagne.

¹²⁵ Articles 102 à 118 CAAS.

¹²⁶ D'autant plus que ces points sont souvent différents selon la nationalité des agents observateurs ou poursuivants.

La connaissance interpersonnelle est d'une grande importance, c'est même une condition préalable. La rencontre annuelle entre procureurs et juges pénaux (le prochain sera le 10 décembre à Strasbourg), tout comme le cercle de discussion dénommé "Petit cercle Schengen"¹²⁷ sont pour cela de bonnes occasions pour évoquer les problèmes de la police à la frontière (par ex., lors de la poursuite ou de l'observation) et éclaircir la manière dont on doit enquêter ensemble sur un cas. Ce n'est pas seulement par rapport à une affaire particulière. On se livre aussi des informations sur les compétences respectives¹²⁸.

L'AG Südwest¹²⁹ est une réunion qui est quant à elle vraiment internationale, car elle contient des représentants de l'Allemagne, de la Suisse, des USA, de l'Autriche etc. Elle est constituée de sous-groupes de travail comme les stupéfiants, les avions de tourisme, les Albanais du Kosovo etc. En plus, nous faisons des exposés à Kehl. Nous avons aussi des séminaires à l'école de police de Rhénanie-Palatinat qui sont financés par le programme Falcone. On assiste aussi aux réunions du petit Schengen qui se tiennent 4 ou 5 fois par an. Et depuis 1998 existe la réunion du groupe Baden-Baden – Rastatt. Il faut aussi compter la Transnationale Regiobesprechung¹³⁰.

Il existait des pratiques policières de coopération, mais qui recevaient toujours une concrétisation par le biais de la CRI¹³¹. Dans le travail, lorsque la demande se faisait d'Allemagne vers la France, la collecte et l'exploitation des éléments de preuves en France étaient sous la contrainte de règles de procédure que Schengen a clarifié dans le domaine de l'observation, de l'échange, de l'exécution des commissions rogatoires et de l'extradition. Mais dans le cas d'une demande française vers l'Allemagne, la procédure allemande pour l'administration de la preuve est plus souple, et les Allemands ne comprennent pas pourquoi il est si difficile en France de recueillir des preuves. Le relevé d'empreintes génétiques forcé est par exemple interdit en France, au contraire de l'Allemagne. Cet état de fait constitue-t-il un frein à la coopération et à l'exécution des tâches policières ? Les choses ont été explicitées, et ont rendu le contact d'homme à homme très important. Ceux des policiers qui sont passés par les sessions de formation de l'Euro Institut, de la gendarmerie ou police à la Polizeihochschule, ou de la Polizei en direction de la gendarmerie, ont acquis une connaissance et un respect des règles en intégrant les avantages qu'il peut y avoir à ne pas user des preuves acquises par l'ADN¹³².

Ces débats transfrontaliers sur l'application des textes internationaux présentent un cas intéressant de mise en rapport professionnel de services de police et d'autorités judiciaires dont les relations se construisent de manière croisée selon des critères multiples, ceux de la nationalité et la profession engendrant d'autres croisements.

¹²⁷ « kleine Schengen Runde » ou « petit Schengen ».

¹²⁸ Entretien avec deux procureurs allemands à Offenbourg, le 26 octobre 1999.

¹²⁹ Arbeitsgruppe Südwest (groupe de travail Sud-ouest). Sur ces groupes, cf. CULLEN, P. J., 1992, p. 68.

¹³⁰ Entretien avec un policier français à Strasbourg, le 3 octobre 2000.

¹³¹ Commission Rogatoire Internationale.

¹³² Entretien avec un procureur français à Strasbourg, le 7 octobre 1999.

1. Observation transfrontalière

L'observation n'est pas un problème, mais en cas d'urgence, elle n'est pas autorisée à cause de la réglementation trop difficile¹³³.

Le problème des Y-Leuten¹³⁴ et du Peilen¹³⁵, c'est que pour le port d'armes par des policiers allemands en observation au-delà de la frontière, il faut à présent une demande d'autorisation par le procureur¹³⁶, ainsi qu'une autorisation sur le nombre de voitures allemandes habilitées à faire l'observation. Pour l'observation, il existe une philosophie différente de celle en vigueur en France. Le GPS¹³⁷ pose un problème, car il n'est pas réglementé, donc il n'est pas autorisé en France. Il y a par ailleurs un problème de définition de l'observation entre la France et l'Allemagne. Le port d'armes doit être autorisé par les Français, sinon, il y a caducité de l'action. J'ai l'idée d'un formulaire, mais peut-on faire une proposition ? Peut-être, mais pas maintenant, parce que les Français pourraient avoir peur de se voir imposer quelque chose par le côté allemand. Pour le Peilen, le nombre de voitures utilisées est problématique, parce que les Français prennent en charge la sécurité des allemands après la frontière. Or, s'il y a dix voitures allemandes pour deux voitures françaises, ça n'a pas de sens¹³⁸.

En Bade-Wurtemberg, il y a 100 policiers qui sont formés à l'observation, qui ne font que cela. Quand les Français ont été saisis par les Allemands pour une demande, les magistrats de SIRENE ont opposé un refus car il y avait trop de voitures et trop d'armes. La réflexion des Allemands a été qu'avec les Français, c'est encore plus restrictif avec le CCPD que sans¹³⁹.

Le premier problème est celui de la capacité des services de la partie requérante à prendre en compte les contingences juridiques de la partie requise. Les acteurs requérants considèrent leur objectif et les moyens dont ils disposent pour le réaliser, mais négligent parfois d'intégrer comme acteur le système judiciaire dans lequel ils vont agir. Pour cette raison, les acteurs intermédiaires qui interviennent au cours de l'action sans mener l'opération revêtent un rôle essentiel dans la réussite de la mesure. Cette fonction de boîte noire dans laquelle s'opère l'adaptation mutuelle entre la règle de droit et les contingences du terrain est assurée par les structures de coopération et particulièrement par le CCPD.

Le second problème est celui des conditions de réalisation des missions. Elles sont en partie réglementées dans les textes mais ceux-ci sont muets sur beaucoup de points. Cette absence de réglementation peut être utilisée en particulier par chaque parquet en France.

¹³³ Entretien avec deux procureurs allemands à Offenbourg, le 26 octobre 1999.

¹³⁴ Agents sous couverture.

¹³⁵ Observation radiogoniométrique.

¹³⁶ Par le procureur français.

¹³⁷ Global Positioning System, système d'observation radar par satellite.

¹³⁸ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 2 novembre 1999.

¹³⁹ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 14 avril 2000.

Les Français disent tout le temps: «respecter les textes», alors que dans la pratique, ils louvoient. On ne sait pas trop comment ils agissent et réagissent. Et dans les réponses [du procureur français], il y a toujours à prendre et à laisser¹⁴⁰.

Etre devant un fait dont la qualification juridique est incertaine et savoir que le partenaire de coopération possède une certaine marge de manœuvre dans la qualification de l'opération introduit un élément d'insécurité dans le travail transfrontalier. Ce flottement est en partie dû à l'impossibilité de fixer de manière certaine les conditions de réalisation des opérations. Il résulte aussi d'une volonté des partenaires de ne pas se laisser enfermer par des règles définitives quand le législateur n'en a pas édictées.

Ce phénomène est, au-delà de l'affirmation de la compétence du magistrat français pour définir les conditions de l'action sur son ressort, le signe tangible de sa capacité à imposer une politique à des fonctionnaires qui ne relèvent pas de son autorité. Cet exercice, qui base les relations de travail sur un élément d'incertitude, n'est sans doute possible que dans un cadre de jeux délimité avec des acteurs eux-mêmes stables.

C'est donc la marge d'incertitude avec laquelle les acteurs doivent compter qui détermine la continuation des jeux. Cette incertitude porte sur la probabilité de l'autorisation d'action transfrontalière par la partie requise et sur les voies juridiques de communication que celle-ci demande de respecter lors des différentes phases de l'action. Les acteurs disposent d'une capacité décisionnelle par l'absence de réglementation précise des pratiques dans les textes. Mais cette capacité ne peut être utilisée que jusqu'à un seuil au-delà duquel le jeu est refusé par la partie sur laquelle elle s'exerce. Les acteurs judiciaires peuvent décider de placer le jeu en deçà ou au-delà de ce seuil critique. Ils peuvent ensuite définir, en s'appuyant sur les règles propres à leur système juridique le degré d'incertitude dans les demandes d'observation. Ces mécanismes sont progressifs et non linéaires.

Le poids des formalités est relativement négatif sur la coopération, parce qu'elle passe par le ministère de la Justice, et que ce n'est qu'en urgence qu'avant, la communication pouvait s'établir de parquet allemand à parquet français. Plus l'échelle est basse, plus ça va vite. Il faudrait qu'il y ait plus de cas pour que la routine facilite l'installation du système¹⁴¹.

Les premiers¹⁴² étaient sur les stupéfiants, sur le blanchiment d'argent et la criminalité liée au trafic de déchets, sur l'observation transfrontalière et sur le vol à main armée. Pour la partie française, ces groupes étaient constitués par un fonc-

¹⁴⁰ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 8 mai 2000.

¹⁴¹ Entretien avec un policier allemand à Rastatt, le 9 février 2000.

¹⁴² Groupes de travail transfrontaliers franco-allemands.

*tionnaire spécialisé dans la matière concernée et par un fonctionnaire de la cellule*¹⁴³.

Les thèmes des groupes recouvrent des types de criminalité, à l'exception de celui de l'observation transfrontalière, qui est un type d'action policière. Cela indique le degré d'incertitude sur le déroulement concret d'une telle mesure.

*Les Allemands proposent souvent des choses qui sont inadaptées. Ils voulaient avoir la possibilité d'avoir, lors d'observations en France, des plaques d'immatriculation françaises pour leurs véhicules. Or, cela va à l'encontre totale de l'article L 9 du code de la route français. De même pour la transmission de matériel signalétique, comme les empreintes*¹⁴⁴.

*Il y a des connexions presque à la base, entre le Parquet Général et le Generalsstaatsanwalt*¹⁴⁵. *Il y a quelques avancées, mais le système est lourd, et il faudrait le simplifier. Les droits de poursuite et d'observation ne sont pas utilisés parce que la France a posé des réserves*¹⁴⁶.

Ce dernier point n'est pas exact, mais correspond bien au phénomène de seuil critique. Le magistrat considère ici que c'est parce que la France a déterminé des conditions d'application restrictives que le droit d'observation n'est pas exercé. La nature de ces réserves fait dépasser au degré d'incertitude chez la partie requérante son seuil critique.

*Pour le GPS, en France, il n'y a pas de règlement, donc avant, ce n'était pas interdit. Maintenant, Nanterre*¹⁴⁷ *a décidé que ce n'était pas réglementé, et donc que c'était interdit*¹⁴⁸.

Ces jeux dont l'origine peut être mécanique¹⁴⁹ ou interactionnelle¹⁵⁰, des systèmes juridiques nationaux sur les dispositions contenues dans des traités internationaux sont à la base des transformations des textes au cours de leur processus d'application. Ils sont aussi à la base de l'émergence du local comme lieux d'interactions spécifiques. L'observation transfrontalière comme règle écrite crée ce lieu d'action partagé, dans la mesure où sa donne naissance à une confrontation entre deux systèmes judiciaires.

¹⁴³ Entretien avec un policier français à Strasbourg, le 3 octobre 2000.

¹⁴⁴ Entretien avec un policier français à Strasbourg, le 3 octobre 2000.

¹⁴⁵ Parquet général en Allemagne.

¹⁴⁶ Entretien avec un procureur français à Thionville, le 15 février 2001.

¹⁴⁷ Lieu du siège de SIRENE France.

¹⁴⁸ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 5 mai 2000.

¹⁴⁹ Lorsqu'ils résultent par exemple de l'incompatibilité entre un paramètre de la mesure transfrontalière et une règle du droit national.

¹⁵⁰ Lorsque les conditions de la partie requise à une observation transfrontalière relèvent du pouvoir décisionnel du seul magistrat qui accorde la mesure.

Des observations transfrontalières ont néanmoins lieu. L'incertitude sur les capacités de réalisation des mesures d'observation demeure présente aux diverses phases de réalisation mais ne dépasse pas le seuil à partir duquel les acteurs évaluent l'intensité des efforts engagés proportionnellement inverse à la probabilité de réussite ou à l'intérêt de la mesure. L'évolution des demandes d'observation transfrontalière (en urgence mais surtout en l'absence d'urgence) montre un premier temps d'hésitation devant les cadres d'application. A partir d'un certain temps, cette pratique semble adoptée par les acteurs, même si l'attitude générale des services français demeure distincte de celle des services allemands.

Cette différence d'attitude est sensible dans le recours plus rare des services français aux possibilités d'observation et de poursuite. Cette divergence est importante et constitue une donnée des relations professionnelles des réseaux transfrontaliers.

Les services de police sont très attachés à ce que tout le monde vienne aux réunions, il ne faut pas faire de choix entre différents services de police. A vrai dire, les services français sont très en retrait par rapport aux collègues allemands. Parce qu'ils veulent avant tout éviter de commettre des abus de pouvoir. Les quatre parties polices allemande et française, magistratures allemande et française forment un ensemble délicat et un jeu de relations très subtil¹⁵¹.

Cet extrait d'entretien témoigne de ces relations croisées à plusieurs niveaux et des positions différentes des acteurs face à leurs partenaires de coopération, reflétées dans la pratique des acteurs en matière d'observation et dans les autres types d'opération transfrontalière.

Les difficultés liées à la mise en application des mesures d'observation ne sont pas très lisibles à partir des chiffres des interventions réalisées¹⁵². Le seul élément que l'on peut retirer de la lecture du tableau 7¹⁵³ est la plus grande proportion d'observations réalisées à partir du territoire allemand vers le territoire français et une légère tendance des services allemands à utiliser davantage que les services français l'article 40.2 CAAS sur l'observation en urgence. Les chiffres des rapports internes de la police du Bade-Wurtemberg sont difficilement exploitables car incomplets. Ils ne disposent en effet pas de chiffres fiables sur les interventions transfrontalières françaises vers l'Allemagne, puisque les services français ne participent pas à l'élaboration du bilan du CCPD. Ils ne disposent par ailleurs plus des chiffres de la Sarre à partir de l'année 2001, puisque celle-ci gère ses opérations transfrontalières en lien direct avec les services français, sans passer

¹⁵¹ Entretien avec un magistrat français à Colmar, le 19 février 2001.

¹⁵² CCPD d'Offenbourg, 2001a, p. 36, 2001b, et 2002.

¹⁵³ Cf. en annexe.

par le CCPD. Cependant, alors que les services français ont conduit trois observations en 2000 sur le territoire allemand, les services allemands des trois Länder frontaliers confondus en ont mené dix. Pour l'année 2001, on en compte ainsi au moins 7 pour l'Allemagne, et seulement 4 pour les services français. La tendance entre 1999 et 2000 montre aussi que le nombre de demandes d'observations transfrontalières stagne autour de la douzaine mais que la proportion d'observations transfrontalières accordées par les autorités judiciaires augmente¹⁵⁴.

Cette situation peut être rapportée à la meilleure connaissance des textes et à l'expérience croissante de leur maniement. Dans la poursuite transfrontalière, l'urgence et la rapidité de réaction nécessaire constituent des obstacles importants à la réalisation de la mesure en raison des nombreux facteurs annexes que les agents poursuivants doivent prendre en compte. L'observation en revanche, même en urgence, permet une analyse de la situation plus minutieuse et une meilleure préparation des agents d'observation. Pour cette raison, l'apprentissage des règles de l'observation transfrontalière est plus fructueux et les demandes d'observation transfrontalière mieux élaborées. Par ailleurs, la préparation des unités d'observation de l'Etat d'origine et de l'Etat requis assure un déroulement d'autant meilleur qu'elle se fait sans l'objectif d'une contrainte physique et avec un peu d'avance temporelle par rapport à la mesure elle-même.

Ces facteurs aplanissent les difficultés d'application. Cette tendance à un recours plus efficace à la mesure de l'observation transfrontalière ne se retrouve pas dans les développements de la poursuite transfrontalière.

2. Poursuite transfrontalière

La poursuite transfrontalière est ce qui a peut-être amené le plus de discussions dans les réunions franco-allemandes transfrontalières et de tensions entre les acteurs, sans doute en raison de son caractère urgent et du manque de temps pour en évaluer la légalité. La nécessité d'une connaissance excellente du système voisin par les agents qui mènent la poursuite recouvre des difficultés disséminées dans la CAAS. La poursuite s'avère un exercice délicat et plein de pièges parce qu'elle est réglementée différemment en France et en Allemagne.

Les dispositions de Schengen ont un intérêt limité pour la Justice. Ce qui est peut-être une révolution, c'est la possibilité de la poursuite transfrontalière, mais cela a

¹⁵⁴ 11 observations accordées en 2001 sur 11 demandées, contre 13 observations accordées sur 14 en 2000 et seulement 4 observations menées sur 10 en 1999.

posé des problèmes, qui ont freiné la mise en pratique[...]Pour l'article 41 qui traite du droit de poursuite, la France a refusé le droit d'interpellation aux policiers étrangers. Il faudrait supprimer cette clause, parce que cela rend le droit de poursuite totalement caduque et inapplicable. Le fait que des réserves sont faites, et qui sont différentes pour chaque pays, n'est pas non plus souhaitable¹⁵⁵.

Cette idée qu'à l'exception du SIS, les dispositions de Schengen n'ont pas apporté grand changement dans les voies d'échange entre services de la justice, et qu'elles souffrent en outre de manques ou de défaut importants, est une constante du discours des magistrats allemands¹⁵⁶ et français.

Ce que les acteurs disent de la poursuite transfrontalière dépend évidemment de leur rôle dans le système d'action concret de la coopération transfrontalière. Les magistrats tendent à considérer les problèmes de la poursuite transfrontalière comme essentiellement policiers. Ils se sont plus ou moins déchargés du travail de résolution de ces difficultés pourtant éminemment juridiques sur les services opérationnels. Il est bien certain que le cas de la poursuite, encore plus que celui de l'observation transfrontalière, est avant tout régi par des critères d'action spécifiquement policiers. Une poursuite, transfrontalière ou non, est déclenchée par des policiers et l'intervention judiciaire ne s'opère que dans la phase ultérieure de l'action. Or, les problèmes de la conduite d'une poursuite ne sont pas dus à l'intervention policière mais aux structures juridiques en interaction. Ces problèmes juridiques par excellence ne se laissent pas résoudre in fine par des services policiers qui ne sont que les utilisateurs d'un ou plusieurs systèmes juridiques. En dépit de cela, les magistrats ont eu au départ tendance à s'en remettre aux services policiers pour la résolution des problèmes de la pratique des outils transfrontaliers opérationnels.

Deux facteurs concourent à ce phénomène. Le premier est le retard relatif des magistrats dans la manipulation d'outils transfrontaliers, i.e. utilisés par des agents français et étrangers. Jusqu'au milieu des années 1990, la justice française, même dans les zones frontalières, a fonctionné sur des réseaux de coopération relativement simples bien que lents et sur des schémas relationnels sans confrontation directe des systèmes judiciaires. Les nouveaux outils, assez étranges pour la pratique judiciaire traditionnelle, l'a laissée un moment désemparée, d'autant plus que les autorités judiciaires frontalières n'étaient préparées à ces nouveaux modes opératoires ni par leur compréhension culturelle et professionnelle de l'entraide judi-

¹⁵⁵ Entretien avec un magistrat de la Cour d'Appel de Colmar, le 19 février 2001.

¹⁵⁶ ISAK, F., 1998, p. 63.

ciaire, ni par leur organisation du travail. Les services de police en revanche, liés par une tradition de coopération directe plus ou moins formelle, disposaient de réseaux de communication et lorsque les accords entrent en vigueur et que les premières applications, laborieuses et chaotiques, s'effectuent, ils ont des instances de discussion pour accueillir les retours d'expérience et élaborer les premières solutions. Les magistrats se sont saisis des problèmes par le biais de ces instances à partir desquelles ils ont établi des réseaux au-delà du ressort étranger le plus proche. Ce retard des services judiciaires a entraîné un accaparement et une définition policiers des problèmes, à partir desquels les autorités judiciaires ont travaillé pour s'approprier les actions transfrontalières selon des perspectives propres.

La seconde raison pour laquelle les autorités judiciaires ont tendance à considérer la poursuite transfrontalière comme un problème policier est structurelle. Le déclenchement d'une poursuite transfrontalière relève rarement de l'autorité judiciaire. Les magistrats de la zone frontalière n'envisagent ces opérations que comme des mesures policières qui engagent en premier lieu la responsabilité de leurs auteurs, non celle des autorités judiciaires. Il incombe aux autorités judiciaires du territoire de la poursuite d'assurer un contrôle de légalité de l'action, mais ceci n'est qu'un contrôle, non une décision d'intervention.

Ce type d'opération remet la décision d'intervention aux services de police. Même si des règles (Schengen, Mondorf et la circulaire de 1995 en France) et des capacités de contrôle permettent aux autorités judiciaires de réagir à ces opérations, cela ne se fait qu'ex-post¹⁵⁷. Cette autonomie pour des actions policières lourdes a poussé les autorités judiciaires à laisser à ces services la responsabilité de fournir une solution aux problèmes de leur conduite tout en fixant les règles à observer. Puisque ces autorités judiciaires ne peuvent exercer un contrôle des opérations que lorsqu'elles sont déjà décidées par les services policiers, la capacité d'influence des autorités judiciaires ne peut s'exercer que par le biais des règles imposées à leur conduite, i.e. sur leurs cadres. Les marges de l'action prennent ainsi une épaisseur d'autant plus capitale.

Les problèmes de la poursuite sont juridiques et proviennent du texte de Schengen et des réglementations nationales.

¹⁵⁷ Même dans le cas où la poursuite n'est pas autorisée.

Pour le droit, par exemple, le droit de perquisition est différent en Allemagne et en France. De même, pour une poursuite, il faut faire attention que le vol de voiture est un vol aggravé en Allemagne, mais pas en France¹⁵⁸.

Un problème, c'est que pour un vol à la roulotte, pour ça, selon l'article 40 de Schengen, les Allemands poursuivent. Les Français non. Il est donc illégal de poursuivre en France¹⁵⁹.

« Auf frischer Tat » est-ce équivalent au « flagrant délit » ? Le mot a été directement traduit du texte français en allemand, et en allemand, cette notion n'existe pas dans le système juridique, même si le policier allemand comprend ce que cela signifie. L'introduction dans le droit allemand est artificielle et nécessite une interprétation allemande dans la pratique. S'agit-il de quelqu'un qui a été surpris et ensuite poursuivi, ou doit-on choisir en cas de doute la lecture chargeant le moins la personne ciblée et concernée?¹⁶⁰

Autre problème de traduction: l'article 41 de Schengen: «Die Beamten und die Hilfsbeamten der kriminalpolizeilichen Abteilungen der Nationalen Polizei und der Nationalen Gendarmerie»: cela signifierait que seuls ont le droit de poursuite les gendarmes OPJ de la section de recherche. Or ce n'est pas le cas. Mais si un procureur de Strasbourg m'embête en disant que la prochaine fois que des Allemands font une poursuite illégale, il les fout en tôle, moi, je dis que les gendarmes n'ont plus le droit de venir en Allemagne. Bien sûr, je ne le ferai pas, les pauvres gendarmes, ils ne comprendraient pas. Et moi, je me retrouverais du même coup aux dossiers du jour au lendemain. Mais je pourrais très bien le faire¹⁶¹.

A ces problèmes juridiques liés aux termes du traité de Schengen et aux réglementations des droits nationaux s'ajoutent des problèmes plus pratiques de réalisation. Il ne suffit pas que les agents poursuivants sachent si le fait ayant donné lieu à la poursuite dans leur pays peut fournir la base d'une poursuite dans l'Etat limitrophe. Les conditions de réalisation de la mesure comprennent aussi les capacités techniques des agents chargés d'accompagner les agents étrangers lors de la poursuite, ainsi que les pouvoirs d'action des agents étrangers. Une part de ces difficultés tient aux déséquilibres structurels entre services participants et aux contingences matérielles inévitables sans lien avec l'aspect transfrontalier de l'action.

C'est la même chose pour la BREC¹⁶². Pour la poursuite transfrontalière, ça ne peut pas marcher, parce que l'on est équipé du côté allemand, mais pas du côté français. Il n'y a pas de correspondance possible. Alors, ça n'a pas de sens¹⁶³. Il y a un exemple de poursuite où les Allemands sont restés une heure et quart au-delà de la frontière en présence des personnes poursuivies sans pouvoir joindre le

¹⁵⁸ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 9 novembre 1999.

¹⁵⁹ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

¹⁶⁰ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 17 avril 2000.

¹⁶¹ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 18 avril 2000.

¹⁶² Brigade Régionale d'Enquêtes et de Coordination (B.R.E.C.), unité d'intervention régionale attachée au Service Régional de Police Judiciaire de Strasbourg. Sur ce point, cf. 2^{ème} partie, B, I, 3, b).

¹⁶³ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 26 avril 2000.

fonctionnaire au poste opérationnel¹⁶⁴, et où le fonctionnaire en poste en France à ce moment-là n'a pas pu user de son téléphone parce que cela n'arrêtait pas de sonner¹⁶⁵.

Pour les armes de service, lors de poursuite ou d'observation, normalement, il y a droit à une arme par agent. Mais les voitures sont aussi fortement armées. Alors est-ce que cette limite a encore un sens¹⁶⁶?

Ces quelques difficultés illustrent la position des acteurs policiers et judiciaires à l'égard de ce type d'action. La lettre des accords montre des lacunes dans le détail des procédures à suivre et use de termes juridiques interprétés variablement selon le système juridique d'application, et l'application de ces textes ajoute encore un niveau de difficulté, issu des incompatibilités structurelles entre les systèmes juridiques et des contingences de la pratique¹⁶⁷. Ceci rend extrêmement hasardeuse l'issue de la mesure.

Le type de communication n'influe pas de manière déterminante sur le succès de la mesure concrète et plus globalement sur la capacité de cette opération à s'imposer comme mode opératoire des services de police frontaliers, au moins au niveau de la zone franco-allemande. C'est le caractère urgent et l'impossibilité de garantir le contrôle et l'accompagnement de la mesure qui déterminent l'usage. Celui-ci est autorisé par les textes mais pratiquement freiné par l'encadrement de sa pratique, et par les capacités restreintes et les méthodes laborieuses de sa mise en œuvre. C'est aussi pour éviter les « bavures » potentielles liées à cette mesure, telles que celle qui a eu lieu à la frontière franco-suisse¹⁶⁸, qu'un frein de principe, puis un frein pratique, ont été posés par la France à la réalisation de la poursuite transfrontalière. Le 23 août 2001, deux policiers suisses poursuivent au-delà de la frontière un homme qu'ils soupçonnent d'avoir volé une voiture. Ils ouvrent le feu et tuent en territoire français le chauffeur de la voiture. Or, si les agents suisses ont le droit de poursuite transfrontalière¹⁶⁹, ils n'ont pas le droit de faire usage de leur arme pour interpeller un voleur de voi-

¹⁶⁴ Le poste opérationnel de gendarmerie le plus proche du lieu d'arrêt de la poursuite.

¹⁶⁵ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 26 avril 2000.

¹⁶⁶ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 5 mai 2000.

¹⁶⁷ Qui commence avec la nécessité de trouver, sur le territoire de la poursuite et dans l'unité de police qui réalise la poursuite, des agents pouvant communiquer avec l'unité étrangère.

¹⁶⁸ *Le Monde* du 27.08.01.

¹⁶⁹ Article 8 de l'accord franco-suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière du 11.05.1998.

ture, et la situation de légitime défense des agents suisses est loin d'être avérée.

La restriction de l'application d'une mesure autorisée par un texte juridique et impraticable vaut du reste surtout pour la France vis-à-vis de l'Allemagne. La partie allemande a posé peu de conditions supplémentaires par rapport aux conditions générales inscrites dans le texte de la CAAS. La position des services allemands policiers et judiciaires vis-à-vis de la poursuite transfrontalière, dans quelque sens qu'elle se déroule, est ainsi fondamentalement différente de celle des services français.

Cette réserve de principe est du reste sensible à l'égard des poursuites d'agents étrangers en France et celles d'agents français à l'étranger. Cette attitude¹⁷⁰, qui explique que les poursuites par des agents français¹⁷¹ vers l'Allemagne soient si rares, est due à plusieurs facteurs.

Le premier facteur est juridique. Puisque la poursuite n'est autorisée que dans le cas d'un flagrant délit, c'est pour les services français la notion de flagrant délit telle qu'elle est retenue par le code de procédure pénale français qui compte. Mais si la poursuite se réalise et s'achève sur le sol allemand, c'est la notion allemande de flagrant délit¹⁷² qui vaut pour juger de la légalité de la poursuite. L'incompatibilité évidente entre les deux notions implique que très peu de cas définis sous la notion de flagrant délit en France peuvent être admis sous le terme allemand de « frische Tat » retenu dans le texte de la CAAS. Par ailleurs, l'enquête réalisée dans le cadre du flagrant délit peut s'opérer sur plusieurs jours. Il n'y a donc pas systématiquement une nécessité de poursuite de la personne suspectée par les agents opérants¹⁷³.

Le second facteur est lié à la structure de la criminalité dans la zone frontalière. Strasbourg et sa communauté urbaine ont un poids important dans cette criminalité qui se fait aussi sentir de l'autre côté de la frontière et influe sur le sens et le nombre des poursuites transfrontalières.

¹⁷⁰ Et ceci malgré l'absence de conditions supplémentaires posées par l'Allemagne et malgré la possibilité d'interpellation par les agents français de la personne poursuivie.

¹⁷¹ Tous services confondus. Les services français ont une même attitude de réserve à l'égard de ce type d'intervention, montrant ici une unité de comportement notable.

¹⁷² Dont on a vu plus haut qu'elle pose des problèmes d'interprétation, et qu'elle ne correspond en rien à la compréhension juridique française de la notion.

¹⁷³ BRAMMERTZ, S. (1997, pp. 112-113) évoque de même le principe d'opportunité dont disposent les agents belges pour considérer qu'ils n'auraient pas dû mener une poursuite transfrontalière dans la ville allemande d'Aix-la-Chapelle, interpellier la personne poursuivie, et la ramener en Belgique de façon illégale.

Un troisième facteur est professionnel. Les organisations françaises ont dès le départ fait valoir auprès de leurs agents que la poursuite transfrontalière ne devait être utilisée que de manière exceptionnelle et pour les seuls cas graves. Pour des raisons de culture professionnelle, de moyens techniques et de prudence, le recours à ce type d'intervention transfrontalière par les agents français n'a pas été encouragé.

*En France, on ne fait pas de poursuite; on a eu trop de morts avec cela, on utilise plus les moyens radio de poste à poste. C'est une philosophie de travail différente*¹⁷⁴.

Cette absence de pratique française de la poursuite transfrontalière est rapportée par les statistiques¹⁷⁵.

Deux rapports¹⁷⁶, produits par la partie allemande du CCPD, donnent les chiffres du tableau 8¹⁷⁷. Les chiffres de la poursuite sont plus importants pour la partie allemande considérée dans son ensemble, indépendamment des différences entre les trois Länder. La France n'a, en cinq ans d'application de la CAAS, apparemment pas fait une seule fois usage de son droit de poursuite. Ces données ne sont pas complètement fiables dans la mesure où, au cours d'entretiens avec des agents français, furent évoqués des cas de poursuite par des services français au-delà du Rhin, qui ne furent pas enregistrés par les services allemands¹⁷⁸.

*En 1999, on a traité douze affaires basées sur Schengen dont quatre avec le Bade-Wurtemberg : neuf observations (art. 40-1), une observation (art. 40-2), deux droits de poursuite (art. 41.)*¹⁷⁹.

Les chiffres avancés par l'agent français à Strasbourg correspondent aux chiffres des demandes de la partie allemande. Mais les agents précisent que ces chiffres recouvrent des données officielles qui ne correspondent pas nécessairement aux opérations effectivement menées.

*Il y a eu zéro poursuites officielles en 1998, et trois poursuites en 1999, qui ont été freinées*¹⁸⁰.

¹⁷⁴ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 12 avril 2000.

¹⁷⁵ Même si la fiabilité des statistiques peut être mise en doute, et s'il est probable que des poursuites transfrontalières, et plus généralement des interventions transfrontalières au titre des articles 40 à 41 CAAS ont pu être engagées sans recevoir d'enregistrement officiel par les services requérants ou requis.

¹⁷⁶ Source : CCPD Offenbourg, 2001a et b, et 2002.

¹⁷⁷ Cf. en annexe.

¹⁷⁸ Ce qui peut être le cas si la poursuite a été de courte durée ou abandonnée avant l'interpellation par les agents français de la personne poursuivie ou encore si elle a dû être interrompue à la demande du procureur compétent localement.

¹⁷⁹ Entretien avec un policier français à Strasbourg, le 3 octobre 2000.

On peut supposer qu'il existe comme pour la criminalité une zone d'ombre sur le nombre de poursuites transfrontalières. Par ailleurs, la Sarre n'apparaît pas dans les chiffres de 2001. Mais les chiffres officiels montrent un décalage important entre les poursuites par les services allemands et par les services français, puisque ces derniers n'en auraient réalisé aucune. Ces chiffres montrent enfin une tendance à la baisse générale des poursuites transfrontalières.

3. Signification des pratiques et incidences sur le système d'action

Ce comportement différencié des services de terrain engage les rapports de coopération sur des rails spécifiques. Cet écart entre les attitudes allemande et française relève de stratégies élaborées mais aussi construites sur la culture juridique des participants. Cette différence d'attitude des services vis-à-vis des outils opérationnels de la CAAS peut être comprise par le rapport de ces instruments à la notion de coopération transfrontalière et par le rapport à cette notion des services participants.

Le premier élément de réponse est le lien sémantique et technique entre les mesures de l'observation et de la poursuite transfrontalières et la notion de coopération. L'observation et la poursuite indiquent des actions concrètes conduites par des agents des forces de l'ordre. L'action est prévue et réalisée par le même acteur. En cela, ni la poursuite ni l'observation ne sont des actions de coopération en soi. A l'inverse de l'échange d'informations, qui est la phase de coopération nécessaire à la réalisation d'un acte de police, i.e. à la réalisation d'une enquête ou d'une procédure pénale, ni l'observation ni la poursuite n'impliquent l'intervention auxiliaire d'un acteur en dehors de l'agent ou du service observateur étranger. Ces notions tendent même à nier la possibilité d'une médiation entre poursuivi et poursuivant, entre observant et observé. Poursuite et observation ne peuvent avoir lieu qu'en l'absence d'intermédiaire entre les deux termes de l'action. Sémantiquement, les notions d'observation et poursuite n'ont pas de lien direct avec celle de coopération.

En tant que techniques d'intervention, elles laissent de même peu de place à la possibilité de l'intervention d'un acteur tiers. Le principe des mesures de la CAAS est celui de la capacité d'agents étrangers à conduire des

¹⁸⁰ Chiffres des poursuites allemandes vers la France, évoqués lors d'une réunion des représentants des services français, allemands et suisses au CCPD, le 12 avril 2000.

mesures de police sur le territoire d'un Etat donné. L'intervention des agents de cet Etat ne tient une place importante ni dans le texte ni dans le principe d'action. L'intervention d'agents de l'Etat requis n'est envisagée qu'à la marge du mode opératoire. La poursuite et l'observation transfrontalières ne sont pas des pratiques de coopération.

Ainsi, les mesures opérationnelles de la CAAS au titre de la coopération policière n'impliquent pas nécessairement de coopération. Le degré de coopération développé lors de ces interventions est ainsi laissé à la décision des parties requises et non des parties requérantes. Théoriquement, la coopération, i.e. l'intervention lors d'une action policière transfrontalière d'acteurs tiers, n'est pas indispensable à l'opération. Par ailleurs, la coopération entre les services requérants et requis dépend de la stratégie coopérative¹⁸¹ des acteurs de la partie requise. Puisque ce ne sont que sur les marges que la partie requise peut marquer sa disposition à la coopération, c'est aussi sur ces marges que les services requis peuvent exprimer leur position sur la poursuite et l'observation transfrontalières.

Les services du territoire de poursuite peuvent obliger les services étrangers à requérir une coopération. Dans la constellation franco-allemande, l'instrumentalisation de ces marges par la partie française est évidente tandis que la stratégie des services allemands relève de l'absence d'instrumentalisation. Cela ne signifie pas que des conditions à l'action transfrontalière d'agents français sur le territoire allemand ne peuvent pas être posées. Mais elles ne doivent pas leur existence au pouvoir d'appréciation des autorités requises, mais aux conditions de réalisation prévues par le droit du territoire de la partie requise. En revanche, le jeu des autorités françaises sur les conditions de réalisation de ces mesures porte sur les cadres de l'action étrangère en France et française à l'étranger¹⁸². L'attitude des responsables frontaliers remet en question l'application de la poursuite transfrontalière par les services français.

Néanmoins, deux éléments doivent être pris en compte. Cette marge de manœuvre des autorités françaises par rapport à l'action transfrontalière des agents étrangers est surtout formulée par les autorités centrales. Dans le contexte local où la préservation des ententes au sein des réseaux est essen-

¹⁸¹ Cette attitude peut être valable fondamentalement ou différer pour chaque cas d'intervention transfrontalière. Ainsi, la partie allemande tend à adopter une attitude coopérative vis-à-vis de la partie française, quand cette dernière adopte davantage une attitude développée pour chaque cas individuel d'opération transfrontalière.

¹⁸² Tout particulièrement la poursuite transfrontalière.

tielle à la continuation des jeux, la formulation de ces conditions ne peut aller sans une certaine contrepartie accordée aux autorités à l'égard desquelles elles s'appliquent. Il faut, au niveau local, rééquilibrer les situations à l'égard de droits d'action communs mais restreints unilatéralement. La nécessité de conserver des capacités de jeu égales entre les acteurs est bien exprimée dans cet extrait d'entretien, qui montre aussi que les acteurs mesurent un point d'exigence à partir duquel l'acteur désavantagé risque de se retirer du jeu.

Ce sera par exemple dans le cas de flagrance une interpellation. De fait, les Français n'interviennent en Allemagne que pour les cas autorisés en France pour les Allemands. Il s'agissait d'établir les règles implicites de fair-play dans la coopération entre les deux territoires frontaliers¹⁸³.

En se donnant une capacité décisionnelle qui influence la viabilité de l'opération jusqu'à la rendre quasiment nulle, les autorités françaises déséquilibrent le jeu de la coopération. Ce n'est pas l'absence de similitude entre les conditions à l'action posées par les acteurs qui provoque le déséquilibre. On pourrait concevoir l'existence de conditions de réalisation des opérations transfrontalières différentes pour les deux parties et en même temps des relations équilibrées, i.e. des relations où chaque acteur possède la même marge d'action et le même type de pouvoir dans la réalisation des jeux au sein du système.

Cette configuration serait fournie si le droit d'interpellation n'existait que pour les services d'un Etat sur le territoire de l'autre, et si les deux Etats limitrophes usaient également de leur pouvoir de détermination des conditions annexes à la poursuite. Le degré d'incertitude serait ainsi pour les services des deux Etats également important. Le déséquilibre naît plus exactement de l'inégalité de situation par rapport à l'étendue des zones d'incertitude¹⁸⁴. Ces zones d'incertitude portent sur la réaction des autorités de la partie requise à l'opération engagée et sur les conditions à sa réalisation. Elles sont de nature juridique et matérielle, et s'étendent par ailleurs à des éléments de l'action que les textes ne prévoient pas comme pouvant faire l'objet de déterminations pratiques par la partie requise.

Ainsi, la capacité de la partie requérante à réduire ces zones d'incertitude est d'autant plus mince qu'elle ne peut pas connaître tous les éléments sur lesquels la partie requise exerce son pouvoir décisionnel, ni tous les critères à partir desquels elle l'exerce.

¹⁸³ Entretien avec un magistrat au TGI de Strasbourg, le 7 octobre 1999.

¹⁸⁴ Sur les zones d'incertitude et leur signification, voir 1ère partie, B, III, 1, b).

L'instrumentalisation par la partie française de ces zones d'incertitude ne constitue pas un but en soi. Elle sert l'objectif d'influencer les pratiques et les stratégies d'action définies par les acteurs de l'autre partie, revues alors en fonction des conditions de la partie française. Ce réaménagement des stratégies se caractérise dans le domaine de la poursuite par une réduction drastique du nombre d'opérations menées de l'Allemagne vers la France.

Les services qui ont conduit de telles opérations ne veulent pas continuer d'exercer ce droit en raison des difficultés pratiques de l'exercice. D'autre part, les directions de police allemandes montrent depuis 2001 une inclinaison à dissuader de ce type d'interventions. A l'entrée en vigueur de la CAAS, il était clair que ce droit à l'intervention directe transfrontalière pouvait être exercé, mais les stratégies proactives¹⁸⁵ et préventives¹⁸⁶ de la partie française poussèrent la partie allemande à revoir ses modes d'action.

L'importance de ces interactions n'est pas à négliger dans la mesure où la résonance d'une poursuite n'a presque aucun lien avec la fréquence de sa réalisation. Même si la poursuite transfrontalière est une mesure que sa lourdeur juridique, technique et psychologique rend tout à fait exceptionnelle par rapport aux autres instruments de coopération¹⁸⁷, elle a une influence très grande sur les relations de coopération entre les acteurs.

Plus généralement, tout acte de coopération qui a une visibilité ou une lourdeur particulières est l'objet d'une attention spécifique des participants. Cette attention est exercée par tous les acteurs, plus ou moins éloignés géographiquement ou professionnellement des participants à l'intervention, mais aussi acteurs potentiels, occasionnels ou fréquents de la coopération transfrontalière dans la zone. L'impact du déroulement d'une poursuite retentit sur l'ensemble des acteurs du champ et sur une durée très longue, pesant dans les interactions d'un poids bien plus lourd que les échanges d'informations réalisés quotidiennement entre ces mêmes acteurs. Un incident lors d'une observation ou d'une poursuite transfrontalière obère de manière durable les relations.

4. Transmission d'informations

La transmission d'informations relève d'une forme typique de coopération. Elle concerne la voie directe entre services de police organisée par Schen-

¹⁸⁵ Par l'inscription de conditions rendant la mesure impraticable en France.

¹⁸⁶ Par le non usage de ce droit de poursuite transfrontalière par les agents français.

¹⁸⁷ Cette lourdeur est particulièrement liée à la contrainte physique applicable à une tierce personne, au contraire de l'observation transfrontalière.

gen et Mondorf et la voie indirecte de la demande d'entraide et de la commission rogatoire internationale. Les problématiques de la transmission de renseignements policiers ou judiciaires dans la zone frontalière ne sont pas comparables à celles des interventions de terrain. Les enjeux de la transmission d'informations touchent l'accès aux sources, le mode de transmission et la nature de l'information transmise.

Des jeux peuvent s'effectuer sur les sources. Qu'un service réserve en particulier l'accès à certains acteurs peut être une condition déterminée par la loi, mais peut aussi relever d'une stratégie particulière. Les textes juridiques ne verrouillent pas l'échange de renseignement. Les précisions des textes internationaux se contentent de réserver cet échange aux services étatiques de sécurité intérieure. Il revient aux Etats de régler l'échange de renseignement en interne et en fonction de leur propre système de sécurité. Ainsi, outre les réglementations nationales qui prévoient l'échange de renseignement entre les services nationaux, l'échange en particulier dans le cadre de la coopération internationale peut faire l'objet de règles déterminées par chaque organisation. De cette manière, ces services disposent d'une marge de décision sur les stratégies de coopération en matière de renseignement, en particulier dans l'échange direct entre services de police¹⁸⁸. Cette marge de manœuvre peut s'exprimer par un resserrement des réseaux d'échange et un élargissement du nombre de services destinataires ou sources d'information.

Ainsi, la douane adopte une attitude restrictive dans l'échange de renseignement, qui ne doit donc, malgré l'ouverture des possibilités de transmission, s'effectuer que par les canaux douaniers.

L'échange d'informations ne se fait que de douane à douane, car elles ont un caractère confidentiel. On ne peut laisser utiliser les informations des douanes par la police car cela supposerait une connexion des différents fichiers. Et moi, ici sur le terminal au CCPD, je peux consulter, mais pas ajouter ou retrancher quelque chose. Les collègues ne comprennent pas que l'on ne le fasse pas. Ce que les Allemands font des informations ne me regarde pas¹⁸⁹.

Les douanes françaises témoignent de prudence dans l'échange d'information et plus généralement à l'égard de la transformation des réseaux de la coopération transfrontalière en un système intégré commun à tous les services. Cette prudence naît de la nécessité de préserver leur spécificité professionnelle contre l'intervention d'autres services dans certains champs d'action, en particulier dans la lutte contre le trafic de stupéfiants. Pour ce-

¹⁸⁸ Cette transmission directe est inscrite dans le 39.2 CAAS et le 14.2 Mondorf.

¹⁸⁹ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 18 avril 2000.

la, la douane montre une attitude défensive de non participation à l'échange.

A l'inverse, les autres services de police de la zone cherchent l'échange avec le plus de partenaires possibles. Cette stratégie est appliquée au CCPD où l'échange avec l'ensemble des partenaires est facilité par l'accès physique aux représentants de ces partenaires. Cet échange indifférencié s'oppose cependant au principe de spécialisation des services, tout spécialement à la division des services de la police nationale, ignore les répartitions traditionnelles du travail et exacerbe des concurrences.

L'accès aux sources est différemment géré par les services de sécurité. D'une part, ceux-ci se considèrent comme générateurs et fournisseurs de renseignements à destination de services très différents. Par ailleurs, les services qui fournissent des renseignements en requièrent aussi la fourniture. Or, l'équilibre entre les services fournis et les prestations reçues par chaque acteur n'est pas systématiquement réalisé. La stratégie de diffusion large des renseignements ou des demandes d'un service n'oblige pas les autres participants à adopter la même. Lorsqu'un service considère tous les acteurs comme des partenaires indifféremment sources d'information et recourt à chacun sans égard pour ses spécialisations, il court le risque que les acteurs s'opposent à sa stratégie¹⁹⁰.

Or, si un acteur s'engage dans l'utilisation simultanée de plusieurs canaux de renseignement, il ne peut continuer de tirer profit de cette politique que si l'acteur auquel il s'adresse accepte qu'une demande soit envoyée à d'autres pourvoyeurs de renseignements, i.e. d'être ouvertement mis en concurrence, ou s'il ignore ces demandes parallèles. Dans le cadre d'une coopération transfrontalière selon un modèle de réseaux transfrontaliers parfait, i.e. où les réseaux sont hermétiques les uns aux autres, cette stratégie peut se maintenir.

Mais le système Mondorf ne présente plus ce schéma. Il s'élabore sur le principe d'intégration qui déconstruit les réseaux ou au moins met à mal leur étanchéité. L'utilisation simultanée de différents canaux d'information n'est plus ignorée des acteurs requis, et d'autant moins dans le cadre du CCPD où la communication directe leur permet de prendre connaissance des services requis pour la même demande.

Dans cette perspective, les acteurs devraient accepter que les demandes soient adressées à eux et à d'autres services, mais il est peu vraisemblable

¹⁹⁰ Par exemple, par une stratégie de diffusion étroite des renseignements aux seuls réseaux traditionnels.

qu'ils acceptent de répondre. La mise en concurrence organisée entre les services d'un Etat par un acteur requérant va à l'encontre du principe d'une certaine spécialisation des services étatiques. Par ailleurs, pour le service requis, cette multiplicité de services qui peuvent constituer des sources d'information pour le service requérant présente un double risque. Le premier est celui de la déshérence de ses relations de coopération s'il ne répond jamais aux demandes d'informations dont il suppose qu'elles ont été adressées parallèlement à d'autres services. Le service requis veut éviter que le service requérant réalise un recoupement d'informations issues des divers fichiers et soit plus performant que les services nationaux requis qui ne disposent pas de cette possibilité. Des services multiples appellent aussi une multiplicité de structures de coopération, facteur de déperdition d'efficacité¹⁹¹.

Le service requérant tend à refuser ce jeu de pression. Or, ce refus ne peut s'appliquer que si tous les acteurs qui peuvent être requis l'adoptent. S'il l'est seulement par certains, ils risquent de réaliser la menace de déshérence de leurs relations de coopération sans déstabiliser le jeu de concurrence exercé par le service requérant. Ainsi, la réaction lors de la mise au jour, par un service requis, du recours parallèle du service requérant aux autres services du même Etat, rappelle les domaines de compétences de chaque service. Le service requis pointe l'obligation pour le service requérant de ne s'adresser qu'au service compétent pour la demande¹⁹². Cette attitude défend les domaines de chacun et fait émerger des principes éthiques spécifiques aux pratiques de coopération. Cette opération de « rappel à l'ordre » n'a pas tant pour but de rappeler effectivement des compétences fonctionnelles ou géographiques qu'aucun n'ignore que de scier à la base les possibilités du jeu en dénonçant le jeu lui-même et la participation des acteurs.

La phase de l'accès à l'information se prête le plus à des transactions entre les acteurs. La phase de transmission peut aussi présenter l'enjeu de certaines stratégies selon la nature de l'information transmise ou la voie utilisée. Ainsi, les services douaniers français refusent à la zone de Mondorfles-bains et en particulier au CCPD le statut d'intermédiaire dans les relations entre services douaniers au-delà des relations locales.

¹⁹¹ KRAEHN, P.-P., 1998, p. 100.

¹⁹² Réaction de la police judiciaire de la PN et des autres services français requis en même temps qu'elle au CCPD à l'égard du requérant (police de Bade-Wurtemberg).

C'est l'origine de la demande de renseignement et de la transmission de l'information qui doivent déterminer le travail du centre¹⁹³, c'est du moins la lecture que fait la douane de Mondorf-les-bains, parce que pour les zones strictement en dehors, il existe l'AAMI¹⁹⁴.

Cette affirmation du rôle de certaines voies et unités pour la transmission des informations n'est aussi clairement précisée que dans le cas des douanes françaises. Ceci ne va d'ailleurs pas sans inconvénient pour les services locaux déjà amputés de leur raison fonctionnelle depuis 1993. Alors que les autres services de sécurité à la frontière profitent déjà de voies directes au moins régionales de transmission de l'information, les services douaniers restent sur des schémas centralisés qui grèvent le travail des postes locaux.

Je leur¹⁹⁵ ai fourni l'explication de l'usage du centre. Ont-ils compris le message? Peut-être pas. Mais ils veulent bien faire usage du centre, même s'ils ne sont pas concernés par les problèmes des gens du terrain. Par exemple, si des douaniers contrôlent une voiture au Pont de l'Europe, et veulent des informations sur la plaque d'immatriculation, la demande passe par le bureau Sirène Paris, et alors ça prend combien de temps? Réponse des douaniers: entre cinq et six heures. Mais les douaniers qui sont avec la voiture à Kehl ne peuvent pas attendre ce délai. Alors que font-ils? C'est difficile. Je leur dis alors qu'ils pourraient raccourcir ce délai en passant par nous¹⁹⁶. Alors ils disent qu'ils y sont prêts, c'est déjà bien¹⁹⁷.

Pour les autres services, l'échange d'information peut passer par le biais du CCPD, par les cellules de coopération demeurées après Mondorf, telles que les commissariats communs ou les KOST¹⁹⁸ de Mayence ou de Sarrebruck, ou par les réseaux informels entre services de part et d'autre de la frontière. En dehors des douanes, le jeu sur le niveau fonctionnel ne devient pertinent¹⁹⁹ que sur la question de la nature de l'information. En effet, deux éléments qualifient l'information à échanger. Le premier est juridique et porte sur la nécessité, pour son obtention, de l'application d'une mesure de contrainte ou non. La distinction entre information écrite et non écrite, encore pertinente pour la transmission de renseignement entre services de police étrangers, ne l'est que si son utilisation dans une procédure requiert en vertu de l'article 39.2 CAAS l'accord des autorités judiciaires de la partie

¹⁹³ Le CCPD.

¹⁹⁴ Remarque d'un douanier français lors d'une réunion entre services frontaliers français, suisses et allemands au CCPD, le 14 avril 2000.

¹⁹⁵ Aux douaniers du Zollkriminalamt (service fédéral de douane judiciaire).

¹⁹⁶ Par le CCPD.

¹⁹⁷ Entretien avec un policier allemand du CCPD, le 20 avril 2000.

¹⁹⁸ Koordinierungsstelle, services allemands jumeaux de la CCE du SRPJ de Strasbourg.

¹⁹⁹ Au sens où dans la pratique il ne joue pas un rôle particulier dans les interactions entre services policiers. A l'égard de la personne sur laquelle porte ces informations, il importe en revanche que le niveau de l'échange garantisse la protection nécessaire.

requis. Encore cette autorisation tend-elle à devenir une routine dont le problème tient à la masse d'informations transmise par cette voie. L'interprétation de l'expression « *information écrite* » est très large, permettant la transmission de pièces au-delà de rapports écrits.

*Ce qui autrefois passait par le bouche-à-oreille a aujourd'hui une concrétisation formelle. Une photo peut parvenir dans le fichier allemand comme une information écrite. Le moyen du prélèvement technique ou scientifique nécessite l'aval du Parquet dans une enquête en cours*²⁰⁰.

La transmission d'information écrite ou non ne pose pas de problème tant qu'elle n'implique pas l'utilisation de moyens de coercition par la partie requise. Une demande par la partie allemande à la partie française d'identification d'un numéro de téléphone portable ou inscrit en « liste rouge » implique en droit français des moyens de contrainte. La partie requérante doit donc demander une entraide judiciaire sous forme de commission rogatoire internationale.

Le second critère, de nature professionnelle et stratégique, détermine la valeur pour la partie requise et la partie requérante de l'information à transmettre. Cette valeur est variable selon que l'information est détenue ou recherchée. Pour le service requérant, l'information requise a nécessairement une valeur potentielle importante, qui peut s'avérer nulle si, parvenue au service requérant, elle n'aide pas à la progression de l'enquête. Mais tant qu'elle a le statut de renseignement demandé, elle est à une valeur particulière. Pour le service requis, l'information peut être une information de veille, contenue dans un fichier et non utilisée actuellement. La valeur de l'information est alors basse. Mais si l'information requise est utilisée dans une enquête ou une procédure de la partie requise, la transmission peut ne pas être souhaitée par la partie requise.

Dans la zone frontalière, le problème est d'autant plus crucial quand l'information doit servir une enquête pour les mêmes faits que ceux pour lesquels la partie requérante demande cette information. Le service requis peut refuser l'échange pour protéger sa propre enquête. Il peut aussi réaliser la transmission de manière complète ou incomplète. Le service requis aura alors intérêt à coordonner son enquête avec celle du service requérant, davantage dans le but de contrôler le service requérant dans son travail que pour permettre un travail policier meilleur et plus rapide.

Bien souvent, le service requis ne refuse pas ouvertement de fournir une information. Il opte pour la seconde voie, mieux adaptée aux jeux du

²⁰⁰ Entretien avec un magistrat français à Strasbourg, le 7 octobre 1999.

champ de la coopération transfrontalière puisqu'il ne sait pas si le service requérant ne dispose pas à son tour d'informations qu'il pourrait être amené à demander. Par ailleurs, un refus de coopération s'accompagne d'une détérioration de l'ensemble des jeux. C'est la stratégie adoptée lors de l'instruction de l'affaire du meurtrier de Kehl²⁰¹, dans laquelle il était instruit pour meurtres et tentative de meurtre dans la zone frontalière entre Strasbourg et Kehl. Pour cette affaire, services allemands et français de police judiciaire ont enquêté en parallèle et de manière partiellement coordonnée. Cette affaire fournit un exemple idéal de cette stratégie de coopération/contrôle entre deux services étrangers sur un même dossier. Il fut du reste a posteriori reproché par les services allemands au service français de n'avoir pas transmis de manière complète les informations demandées, retardant la progression de l'enquête allemande.

Si le service requis fournit apparemment les informations, le service requérant ne peut lui opposer de refus quand il est lui-même requis, et ne peut rien lui reprocher, au moins formellement. Cela permet aussi aux acteurs de jouer le jeu de la coopération intégrée telle que l'accord de Mondorf la prévoit, tout en se réservant de larges capacités de décision. Comme dans le cas des conditions posées à l'intervention transfrontalière opérationnelle, les acteurs doivent être prêts à abandonner une partie de leurs capacités d'action propres pour les partager avec les autres participants, ponctuels ou permanents, pour que les acteurs requérants acceptent les règles de fonctionnement général du champ et continuent d'y participer. Tant que la limite à partir de laquelle le jeu d'un acteur pousse les autres à la non participation n'est pas atteinte, les acteurs peuvent choisir l'intensité de leur coopération dans l'échange de renseignement.

Pour les demandes d'entraide en matière pénale, telles que les demandes d'arrestation provisoire aux fins d'extradition, l'absence de coordination entre les parquets frontaliers étrangers sur la lecture à faire des textes peut provoquer l'échec de la mesure d'entraide²⁰².

A côté de ces mesures concrètes engagées sur la base de Schengen ou de Mondorf, des actions coordonnées peuvent être menées par chaque service

²⁰¹ Jusqu'en 2001. L'affaire est depuis 2003 en jugement.

²⁰² Dans le délai de 24 heures fixé par la Convention européenne d'extradition de 1927 à partir de l'interpellation, les documents (demande d'arrestation provisoire, mandat d'arrêt...) prévus par la Convention doivent parvenir au Procureur requis, faute de quoi la personne est remise en liberté. Ce cas évoqué par les agents comme typique des difficultés de coordination entre agences judiciaires frontalières est aussi illustré dans BOHNERT, J.-F., 1998, pp. 88-92.

national. Ce type de mesure, qui dépend de la capacité de coordination entre les différentes centrales policières en Europe, a été conduit de manière expérimentale en bi- ou en multilatéral depuis le début des années 1990. L'action frontalière simultanée²⁰³ présente l'avantage de la proximité entre les agents étrangers et d'une capacité de coordination binationale forte. Cette action n'est une coopération non par les moyens employés²⁰⁴ mais par les buts fixés²⁰⁵.

Les données empiriques de l'application des mesures de coopération transfrontalière (observation, poursuite, transmission d'information) montrent que ce ne sont pas les textes qui en assurent la réussite d'application. Les traités sur la coopération policière et judiciaire forment des cadres légaux sur lesquels se bâtissent les jeux professionnels et institutionnels. Ces jeux peuvent se constituer de telle sorte que les mesures sont effectivement appliquées, mais aussi de telle manière que les mesures sont inapplicables. La construction des jeux entre les acteurs rend la mesure possible, non le texte qui la prévoit. En outre, ces mesures en zone frontalière engendrent de nouvelles interactions entre les acteurs qui résultent du problème de compatibilité entre les systèmes de normes et des confrontations d'intérêts professionnels et institutionnels.

Ces problèmes tissent la toile des interactions sur laquelle repose la zone frontalière comme zone d'action. Cette communauté de territoire se réalise de manière directe et indirecte, par l'application de mesures de coopération et par l'émergence d'organes de coopération communs à tous les acteurs. Enfin, il faut souligner l'absence de référence à la voie Europol dans le discours des agents frontaliers. Lorsqu'une référence y est faite, c'est davantage dans le but de nier toute capacité d'action à l'organisme européen et de souligner que la structure n'a pas encore démontré l'efficacité et la légitimité de son action.

Parallèlement s'est mis en place Europol (appelé Nixpol par les Allemands), qui est une affaire du BKA. Mais Europol essaie de creuser son trou avec difficulté. En tant qu'officier de liaison auprès du BKA, [il a] eu 300 affaires à traiter par an, à Europol, ils en ont 150 par an pour 27 fonctionnaires²⁰⁶.

²⁰³ Au cours de la cueillette de données, une telle mesure n'a pas été observée. Il a néanmoins été fait référence au cours de conversations avec les agents français et allemands à des opérations conjointes entre PAF et BGS. De même, cf. LEMBERG, R., 1998.

²⁰⁴ Les actions sont menées parallèlement par chaque pays. Lorsqu'il y a coopération, elle souvent a lieu entre les organisations d'un même Etat.

²⁰⁵ Ces objectifs sont fixés à court terme de manière uniforme pour tous les services.

²⁰⁶ Entretien avec un policier français à Strasbourg, le 3 octobre 2000.

B. Le système d'action concret du CCPD

Le CCPD a contribué à la structuration et à la consolidation du champ préalablement existant. Cependant, son rôle est incertain puisqu'on ne peut savoir s'il agit en tant qu'entité fonctionnelle autonome, ou à partir d'objectifs déterminés isolément par les unités qui le composent.

Il ne jouissait pas dès le départ d'une identité et d'un rôle moteurs dans le champ de la coopération franco-allemande. Au cours de son développement, cette identité s'est forgée en même temps qu'il assumait un nombre de tâches croissant. Cette identité s'est construite de l'intérieur du CCPD, par l'intégration par les agents issus de services territoriaux d'une identité propre au CCPD. En même temps, elle s'élabore dans son rapport à l'extérieur, i.e. dans ses relations avec les acteurs du champ.

L'analyse de cet organe de coopération identifie ce phénomène organisationnel et les éléments de sa construction qui en font définitivement une organisation atypique. A partir de là, on examine divers types d'interactions au sein de la structure. Enfin, on s'intéresse aux interactions entre le CCPD et les acteurs de la coopération transfrontalière de la zone. Cette analyse aboutit à la définition de la nature organisationnelle du CCPD et de son impact sur le champ. Une organisation n'exerce pas la même influence selon qu'elle exprime un objectif unique et que ses composantes agissent de manière unifiée, ou que son rôle est compris de manière différente par ses composantes internes.

1. Un groupe d'organisations

La difficulté de connaître le type de structure dont relève le CCPD provient de sa constitution. Il regroupe des agents représentant les acteurs locaux de la coopération transfrontalière qui demeurent pour leur action au sein du CCPD redevables auprès de ces acteurs mandants. Il est donc douteux que ce dernier puisse exister en tant que tel.

1. Statut des personnels et identité du CCPD

Les principes d'une organisation (un fonctionnement et un objectif propres et distincts de ceux d'autres groupes fonctionnels et de ceux des sous-groupes qui composent l'organisation) ne sont pas remplis. Le personnel fourni au CCPD provient de chaque acteur institutionnel à la frontière. En

soi, ceci ne constitue pas un obstacle à la formation d'une unité distincte des unités d'envoi. Mais le personnel reste attaché statutairement à son service d'envoi. Puisqu'ils prêtent des ressources pour le fonctionnement d'une structure de coopération commune à tous les acteurs, i.e. que tous les acteurs peuvent solliciter, les services mandants cherchent un « retour sur investissement ».

La logique de construction veut que chaque service cherche à tirer le profit le plus grand de la structure et de l'activité de ses propres personnels. Appliquée de manière extrême, cette logique se dirige vers un recours très large aux ressources du CCPD et un investissement minimum de chaque acteur, puisque même une participation de principe suffit pour avoir accès à l'ensemble des « produits ». Si ce comportement est adopté par chaque acteur de manière parfaite, la structure se bloque ou implose. Chaque acteur en est conscient, et s'il voit l'intérêt²⁰⁷ de la structure pour son travail de coopération, il fournit au moins un minimum de ressources au CCPD.

Néanmoins, les capacités du centre à intégrer les personnels sont réduites ou nulles. Le centre ne recrute pas, ne fournit pas les rétributions financières et ne donne pas les consignes de travail²⁰⁸. Il n'est qu'un organe qui rassemble des agents chargés de missions données par les autres acteurs. Il ne constituerait pas un coeur de la coopération franco-allemande mais un ventre chargé de digérer des travaux de coordination et de filtrage transmis par les diverses têtes de la coopération. Ce lien des personnels à leurs unités d'envoi respectives perdure tout au long de l'affectation au CCPD. Les personnels détachés ne perdent ainsi jamais leur identité liée au service d'envoi pour adopter celle du CCPD qui n'existe que dans sa dimension organique, i.e. le type de missions du centre. Cette dimension des ressources humaines du centre lui dénie une existence et un fonctionnement autonomes.

2. La difficile recherche d'un objectif commun

Une organisation ne fonctionne que si une entente implicite ou explicite existe sur les objectifs de l'organisation. Dans le cas du CCPD, cette condition pose quelques problèmes.

²⁰⁷ Ou le danger de ne pas participer à la structure commune.

²⁰⁸ Du moins théoriquement. Dans la pratique, des comportements d'agents envers leurs interlocuteurs au centre peuvent être interprétés par ces derniers comme des tentatives pour leur faire adopter des méthodes dont ils ne font pas usage sur le territoire national.

Le premier touche à l'existence d'une entente sur les objectifs de la structure. Celle-ci doit tendre à un bien public, la sécurité dans la zone frontalière, voire au-delà, qui doit être atteint au moyen d'une coopération renforcée entre les acteurs. Ce principe est vague, puisque les conceptions de la sécurité publique varient selon le type d'acteurs, spécialisés ou généralistes, le degré et la nature de cette spécialisation. Le CCPD accueille des représentants de l'ensemble des acteurs publics du contrôle social. Aucune entente claire n'existe entre les différents participants. Cela provient d'une absence d'entente²⁰⁹ autant que de divergences sur le rôle du CCPD dans la coopération transfrontalière. Pour la plupart des acteurs allemands, il doit intégrer les acteurs locaux français et allemands au sein d'une structure de coordination commune. A ce projet s'opposent ceux des services français, partagés entre l'absence de projet clair²¹⁰, le refus de donner un rôle clef au centre de coopération²¹¹, et l'engagement empirique à partir duquel définir des objectifs précis²¹².

Avant, c'était autre chose, on a travaillé, mais chaque résultat n'était pas travaillé jusqu'à la fin. Alors qu'ici, on est obligé de travailler les cas jusqu'à la fin. C'est une question de mentalité, le coordinateur exige et attend des résultats. La question de la partie française est qu'elle n'est pas si intégrative. La gendarmerie traite ses affaires, la police nationale traite les siennes, la douane pareille. Pour le travail pratique, ça ne joue pas un gros rôle, parce qu'on arrive à s'entendre. Mais avec le coordinateur français, pour le côté français, ce n'est pas la même chose, il n'est pas si motivé que nous²¹³.

L'ordre d'arrivée dispersé des représentants des services français résulte de l'absence d'objectif commun entre les acteurs, et partiellement de l'absence d'objectif chez certains d'entre eux.

Le CCPD n'a pas d'activité opérationnelle, mais une simple coordination et une vérification des fichiers, or c'est un peu lassant au bout d'un certain temps, une activité opérationnelle serait mieux, et peut venir dans un certain temps. Mais elle n'a pas été prévue au début. Rien n'était réglé, tout a été organisé par le CCPD après sa création, l'organisation et l'activité ont été réglées au fur et à mesure²¹⁴. Les Allemands arrivent toujours avec un dossier très jusqu'au moindre détail, les Français attendent la réunion pour réfléchir au projet, ou même pour en prendre connaissance. Il n'y a pas de mise en accord des manières de faire, au contraire. C'est souvent que les choses se sont décidées pour les Français cinq minutes avant le début de la réunion, que les lignes de conduite sont prises. C'est souvent comme

²⁰⁹ Cette absence d'accord explicite ne ferait pas obstacle à une conception similaire du CCPD entre les acteurs.

²¹⁰ Comme ce fut le cas pour les services de la Police Judiciaire.

²¹¹ Ce fut la position, notamment, de la douane française.

²¹² Position qui se retrouve chez la gendarmerie et la Police aux Frontières de la PN.

²¹³ Entretien avec un agent allemand au CCPD, le 11 mai 2000.

²¹⁴ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 4 novembre 1999.

ça. Par exemple, pour la réunion des experts²¹⁵, du côté allemand, les experts arrivent avec des dossiers, des projets, des idées etc. Et ils s'étaient réunis un mois avant pour tout préparer. Les Français non, une heure simplement avant la réunion, à 10h00, ils se sont réunis, et les douaniers et la gendarmerie n'avaient pas encore été officiellement invités. Et ils se sont réunis de 9h00 à 10h05, c'est-à-dire que la réunion officielle a débuté à cause de cela en retard²¹⁶.

L'explication avancée à ce manque de coordination entre services français est de nature culturelle. Il est possible qu'à la nécessité pour chaque acteur de ne pas conclure d'accord sur les conceptions de travail, guidée par la crainte de voir ses capacités d'action réduites, s'ajoute une différence dans la culture du compromis, qui serait plus développée dans les organisations allemandes que dans les services français. Mais la discussion préalable n'a pas eu lieu entre les services français parce que ceux-ci ne disposaient pas d'une base de discussion, i.e. d'une conception du rôle du CCPD et de leur rôle au sein du CCPD.

Une conséquence majeure de cette attitude est la dénégation de la capacité de la structure à se comporter comme une organisation autonome vis-à-vis de ses interlocuteurs et des agents qui la composent²¹⁷.

En théorie, il est possible à plusieurs types de services de s'entendre sur les fondements de l'action dans une structure commune, même si les méthodes ou les missions diffèrent. Les services français et allemands n'ont pas formé d'accord entre eux sur les fondements de l'action du CCPD surtout parce qu'ils ne souhaitent pas s'enfermer dans une définition irrévocable de la structure, dont cet aspect stratégique sert à mesurer les capacités à réguler son fonctionnement de manière autonome.

L'absence d'un concept commun rend l'engagement de chaque acteur dépendant de la lecture et de l'emploi que chacun veut en faire. Sans définition officielle, cet emploi est souple et se prête à des modifications par les utilisateurs du centre. Cette souplesse d'usage place les autres acteurs, en particulier ceux qui ont engagé leur action au centre de coopération dans des rails précis, dans une situation d'incertitude. Si un acteur se donne unilatéralement la possibilité de modifier son action à tout moment, le partenaire habituel agit alors dans la crainte de devoir la modifier en fonction de l'attitude de cet acteur. Cette crainte ne requiert pas de réalisation pour être effective ou avoir des conséquences sur le comportement des acteurs. Ain-

²¹⁵ Le groupe d'experts prévu par l'article 23.2 de l'accord de Mondorf-les-bains.

²¹⁶ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 2 mai 2000.

²¹⁷ En particulier, cela lui retire la possibilité d'imposer à ses membres de travailler pour un objectif qui n'a pas été accepté par tous les acteurs mandants.

si, ceux qui ont fixé certains objectifs précis à leur action au CCPD inciteront les autres à se fixer des objectifs similaires afin d'unifier l'action et de réduire les zones d'incertitude.

Il y a aussi cette divergence entre Français et Allemands, de savoir si l'on travaille « integriert » ou pas « integriert »²¹⁸.

La question de l'intégration au CCPD concerne l'activité professionnelle. L'importance accordée à cet aspect de l'action par les responsables allemands est notable, d'autant plus qu'elle ne fait l'objet d'aucun débat entre les services français. Le poids donné à cette dimension de l'action par les services allemands relève d'une culture professionnelle marquée par la coordination et l'existence de mécanismes d'intégration plus forts²¹⁹ que dans les services français. Cet appel à l'intégration se retrouve dans le comportement des organismes allemands à l'échelle européenne et trouve son application logique dans un organisme tel que le CCPD. Il touche tous les aspects de la vie dans le centre l'organe tels que la participation à des activités communes extra-professionnelles.

La création du centre de coopération entrerait ainsi dans la phase d'intégration des réseaux préalablement existants, au cours de laquelle les organisations d'envoi renoncent à leur pouvoir d'organisation des ressources pour en laisser la charge aux structures intégrantes²²⁰. Le modèle policier français n'est qu'imparfaitement disposé à s'adapter à ces conditions parce qu'il est davantage marqué par la dispersion et le cloisonnement que par l'unité et la standardisation. Les divergences sur les objectifs du CCPD se portent donc sur l'action du centre de coopération et sur son projet organisationnel.

3. L'organisation interne, reproduction du schéma de la coopération

Un troisième facteur structurel, lié à l'organisation interne, réduit les capacités du CCPD à se développer en organisation autonome.

Cette organisation interne repose sur le principe de répartition des agents selon leur service d'envoi. La distinction essentielle entre les agents s'effectue sur le service qui envoie. D'autres critères peuvent être pertinents pour la perception des agents, tel que le grade ou l'âge, mais ne jouent un rôle que dans la phase ultérieure de fonctionnement. Ils ne sont

²¹⁸ Entretien avec un policier français au CCPD, le 26 avril 2000.

²¹⁹ Sur les facteurs d'intégration entre les organisations policières allemandes et les oppositions qu'ils rencontrent, cf. FUNCK, A., 1993, pp. 86-91.

²²⁰ SOETERS, J. et al., 1995, pp. 10 sqq.

utilisés par les agents pour leur identification que lorsque les structurations internes ont eu lieu, à partir d'une base relationnelle structurée précédemment par la répartition selon le service d'envoi. Le CCPD n'est pas a priori le lieu de la recomposition des identités professionnelles²²¹, liées aux organisations nationales du territoire national de référence.

S'ajoute une répartition par fonction déterminée en interne au CCPD, qui fournit une certaine homogénéité entre les services allemands et français. Les fonctions d'échange de renseignement sont assumées par des agents issus de l'ensemble des acteurs locaux de la sécurité. L'entraide judiciaire est assumée par des agents français et allemands des services régionaux de police judiciaire. Mais les dénominations fonctionnelles peuvent recouvrir des significations et des contenus différents selon le service d'origine. L'appellation d'*entraide judiciaire*²²² est un sujet de polémique franco-allemande sur la signification du terme et sur les missions qu'il recouvre. Les services allemands considèrent qu'il signifie ce qu'il désigne, i.e. l'ensemble des missions d'entraide judiciaire pour le compte de toute organisation de contrôle social formel. Cette compréhension large de la mission d'entraide judiciaire mise au service de toute organisation qui nécessiterait une entraide judiciaire de la part d'un service de l'autre partie, est contestée par la partie française. Celle-ci y conçoit son travail d'*entraide judiciaire* comme la reprise des missions de la CCE du SRPJ avant l'arrivée du CCPD, i.e. des affaires que leur nature destine à être traitées par les services de police judiciaire de la police nationale²²³. Cette position représentée par le SRPJ, un peu moins forte chez la gendarmerie, exclut toute action d'entraide judiciaire au CCPD effectuée pour le compte d'un autre service que le SRPJ de Strasbourg ou d'un des trois Landeskriminalämter frontaliers.

C'est même souvent l'absence de concordance entre les lectures qui caractérise les différents secteurs de l'action dans la structure. Or, sans une définition commune des fonctions, le CCPD demeure largement déterminé par les priorités des services d'envoi. Néanmoins, l'insistance sur ces différences de lecture des fonctions s'accompagne d'un phénomène d'adaptation mutuelle à la compréhension des fonctions par l'autre partie. Ainsi, les agents de la PJ et de la gendarmerie ont tendance à répondre à

²²¹ Même si cette recomposition est l'objet de tentatives au sein du CCPD lui-même. Sur ce phénomène, voir en particulier 3^{ème} pie, B, III.

²²² En allemand, « Rechtshilfe ».

²²³ I.e. des cas de grande délinquance.

des demandes d'entraide issues et à destination d'autres services que ceux spécialisés en police judiciaire. De leur côté, les services prêtent attention à ne pas dépasser un seuil de demandes d'entraide tombant hors de l'acception française de la fonction.

Ces éléments de détermination du rôle des agents au CCPD renforcent cette tendance à bloquer l'autonomie décisionnelle du centre sur son fonctionnement. Les positions des délégations des acteurs territoriaux dans la structure commune résultent de divergences de conception sur son rôle comme organe commun. Les services allemands partent d'une conception de communauté de coopération où les services émettent et reçoivent des demandes sans attention aux compétences officielles ou aux territoires d'action. Les demandes doivent être adressées au service le plus compétent pour les traiter. La conception allemande développe un marché de la demande et de l'offre de coopération qui dépasse les attributions officielles de compétences, afin d'obtenir une qualité de réponse que ne garantit pas nécessairement l'observance stricte des appellations officielles.

La conception française du CCPD demeure ancrée aux répartitions définies pour la police et la gendarmerie, et les services français entendent que cette conception soit respectée par les services allemands. Elle est aussi appliquée par les agents français dans leurs rapports avec les services allemands, de la même manière que ces derniers doivent suivre les répartitions fonctionnelles entre les organisations françaises. Bien entendu, dans la mesure où cette répartition des compétences entre les services français prête à des jeux de concurrence sur le territoire national, ces jeux sont automatiquement reversés dans le CCPD. Ils permettent aux services allemands qui maîtrisent ces jeux de respecter les distinctions fonctionnelles tout y en puisant pour gérer les demandes en partie selon leur propre conception, i.e. de manière stratégique et non institutionnelle.

Ainsi, les éléments internes du CCPD créent un organe de travail commun à de multiples partenaires mais démuné de capacité décisionnelle propre. Le rattachement des agents à leur service d'envoi et la reprise des clivages organisationnels nationaux divisent l'espace symbolique de la structure et génèrent des modes d'usages multiples.

En même temps, à partir de ces divisions se mettent en place des pratiques propres au centre de coopération qui intègrent ces distinctions dans leur gestion des ressources du centre. Si le CCPD ne peut être qualifié d'organisation en raison des tensions centrifuges entre ses composantes, les interactions spécifiques issues de ces tensions forment des modes d'action

propres, eux-mêmes révélateurs et créateurs d'une identité sociale singulière.

II. Coopérations

Cette activité de coopération peut intervenir entre des unités diverses qui s'envisagent mutuellement sous des dimensions variables. Un agent peut être envisagé dans son activité dans la structure, dans son appartenance organisationnelle, fonctionnelle, ou dans sa dimension individuelle.

De même, il agit sous l'une de ces dimensions selon la demande qu'il souhaite transmettre. La détermination de l'importance relative de chacune de ces dimensions dans la coopération définit le poids des appartenances institutionnelles et professionnelles dans les relations internes, le degré d'autonomie des stratégies d'action dans le centre par rapport aux enjeux stratégiques des acteurs extérieurs et l'existence de jeux propres au centre, i.e. d'une coopération dont le mode de fonctionnement n'est pas égal à la coopération des acteurs principaux du champ.

1. Entre organisations

a) Selon le profil organisationnel

Les actions de coopération lors desquelles l'interaction entre l'agent demandeur et l'agent requis s'instaure sur la base de leur identité organisationnelle sont les plus fréquentes. Les agents s'y basent pour repérer l'interlocuteur adéquat, tout d'abord en fonction de l'identité organisationnelle de l'agent requérant. Le critère de l'appartenance organisationnelle, plus global, permet une définition large du partenaire.

*La PAF, c'est différent. Ils se comparent à la BGS. Ils sont un peu à l'écart de ce qui se passe ici. Ici, c'est surtout la PJ et la Sécurité Publique avec lesquels j'ai à faire. Je les vois moins*²²⁴.

*Entre la PAF et le BGS, il y a évidemment des relations de service particulières, mais je vais une fois par semaine manger avec [un agent français d'une autre organisation], cela reste toujours équilibré par des rapports avec les autres*²²⁵.

*Les demandes du BGS vont pour l'essentiel vers la PAF, mais aussi vers les autres collègues allemands*²²⁶.

*On appartient au même corps, on est pareil, entre la PAF et le BGS, on est homologue, donc c'est plus normal. Et c'est seulement ponctuellement que l'on coopère avec la Landespolizei*²²⁷.

²²⁴ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

²²⁵ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

²²⁶ Entretien avec un policier français au CCPD, le 9 mai 2000.

Le BGS a encore des problèmes dans sa coopération avec les autres. Il est important que la PAF adopte un point de vue européen dans son travail et dans ses idées parce qu'elle a 10 agents en poste au CCPD, c'est un gros groupe et le directeur du travail au CCPD. Le danger est que les organisations restent dans une idée de travail entre soi, que cela en reste là. [Le but est de] créer la méthode et transformer les groupes en un groupe de travail. Créer la structure. De toute façon, cela va prendre du temps, mais on peut dire aujourd'hui que c'est en marche, même si beaucoup reste à faire²²⁸.

Cette liaison forte entre les personnels de la police des frontières allemande et française est une constante dans les discours et les pratiques mais nuancée par le système CCPD qui tend à effacer l'importance de l'appartenance professionnelle.

A la frontière, l'interlocuteur du BGS est la PAF, mais ici, c'est tout le monde. Peu importe qui travaille avec qui²²⁹.

Mais la pertinence de l'appartenance organisationnelle dans les échanges varie entre les services allemands et français. Les agents allemands ont été rapidement sensibilisés aux distinctions organisationnelles françaises²³⁰ et font attention à l'étiquette organisationnelle des agents français. Ceci peut être rapporté à la distinction civil/militaire.

La particularité de chaque service est plus forte pour les Français. En Allemagne, que l'on s'adresse au BGS ou à la Kripo²³¹, c'est toujours la Polizei ; il y a des échelons, avec des subdivisions différentes entre Bund et Länder, mais c'est toujours la police, chez nous, il y a des forces de police, avec la vieille tradition de dichotomie, très forte, même si elle n'est pas spécifique à la France. Cela donne une personnalité un peu différente, avec une évolution qui se dessinera de toute façon à la longue²³².

Ce comportement relève aussi d'une stratégie pour éviter les tensions si l'on assimile ouvertement les compétences de l'une à celles de l'autre, en les requérant de manière indifférenciée. La stratégie cherche en outre à utiliser cette dualité pour recourir au service dont les ressources sont les plus appropriées. Pour les agents allemands, la stratégie de demande prend en compte les diverses organisations françaises et il a pu arriver qu'un service allemand dépose simultanément la même demande auprès de plusieurs services français.

²²⁷ Entretien avec un policier français au CCPD, le 10 mai 2000.

²²⁸ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

²²⁹ Entretien avec un agent du BGS au CCPD, le 2 novembre 1999.

²³⁰ Cette sensibilisation s'opère d'autant plus rapidement que les fonctionnaires des agences allemandes connaissent déjà entre eux (BGS et police des Länder) des situations de concurrence et de rivalités professionnelles.

²³¹ Abréviation pour « Kriminalpolizei », i.e. la police judiciaire allemande.

²³² Entretien avec un gendarme au CCPD, le 4 novembre 1999.

La coopération entre services d'un même Etat saisis d'une demande s'effectue du côté français, mais de manière moins large que du côté allemand. La douane et la police aux frontières allemandes disposent d'un accord de coopération étroit qui permet à l'une d'assumer les charges de l'autre lorsque la seconde en est empêchée provisoirement²³³. Elle est de même systématique entre la douane et la police aux frontières françaises dans le cadre du CCPD pour la réception des demandes. Une telle coopération n'est notée qu'entre ces deux services dont certains domaines de compétences se recoupent²³⁴. Elle est du reste le fruit d'un éclaircissement officiel sur les domaines de compétence respectifs des deux organisations²³⁵. La coopération entre les différentes organisations fonctionne davantage sur le mode du partenariat organisé entre services homologues allemands et français. Par ailleurs, cette coopération à partir des références organisationnelles et non sur la base de missions fixes fournit le matériau de l'élargissement de l'action de certaines composantes du CCPD à des missions qui n'auraient pas pu se faire sur une base fonctionnelle. On note l'ajout, dans les missions du BGS au sein du CCPD, de la coordination de missions de protection des transports de déchets nucléaires entre la France et l'Allemagne à partir de 2001. Cette coordination s'effectue entre le BGS et les unités de CRS qui n'ont pourtant aucun représentant au CCPD.

Entre organisations allemandes, la tendance à une coopération généralisée et à l'indifférenciation entre les missions est caractéristique des évolutions internes du centre de coopération. Cette tendance est moins marquée entre services français.

b) Selon la nature de la demande

Le repérage de l'interlocuteur s'effectue ensuite à partir de la nature de la demande, qui détermine elle aussi l'organisation compétente. Ce critère d'identification est néanmoins moins fiable que celui de l'appartenance organisationnelle. Si une demande peut être traitée par plusieurs services, l'agent requérant se tourne d'abord vers le service homologue.

²³³ Paragraphes 67 et 68 de la loi relative au Service fédéral de protection des frontières (Bundesgrenzschutzgesetz).

²³⁴ Dans les affaires d'immigration, la douane est du reste liée à une coopération avec les services de la PAF, dans la mesure où elle-même ne dispose pas des savoirs ou des compétences pour les mener. Sur ce point, cf. DUPREZ, D., 1993, pp. 106-107.

²³⁵ Sur cette opération de mise au point institutionnelle, cf. PAULARD-LANAPATS, C., 1999, pp. 46-49.

La nature de la demande peut ne jouer qu'un rôle marginal dans la démarche, puisque l'identification de la demande peut aussi être faite par le service requis. Ce faisant, ils reportent aussi sur le service requis la décision de se saisir soi-même ou de transmettre la demande à un service plus adapté au type de la demande. Si la communication entre services nationaux fonctionne bien, ce travail de transmission ne génère pas de problèmes. Mais dès lors qu'entre les services de la partie requise, il y a chevauchement de compétences, la transmission entre services nationaux peut être source de conflits. On observe des phénomènes de traitement de demande par des services qui n'en ont en principe pas les compétences.

On observe aussi des phénomènes contraires de « shootage », i.e. de renversement d'une demande par un service requis pourtant compétent pour la traiter vers un service du même Etat. Ces deux phénomènes tiennent du principe de sélection stratégique des demandes selon des intérêts organisationnels, professionnels ou individuels. Telle demande peut revêtir pour un service une dimension professionnelle intéressante si elle lui permet par exemple de gagner des informations sur un dossier traité par la partie requérante. Telle autre demande pourra en revanche être transmise par le service saisi à une autre organisation du même Etat si son traitement requiert des formalités complexes ou fastidieuses.

Le jeu d'interactions entre les diverses organisations au CCPD marquent une recherche de l'interlocuteur en fonction de découpages organisationnels parfois imprécis et une action déterminée par l'intérêt professionnel du traitement de la demande. Ce jeu est permis par l'imprécision des limites des compétences fonctionnelles entre les organisations, et ne fonctionne pas à chaque fois. Des mécanismes de communication entre les organisations fournissent des moyens de défense contre les décharges ou la récupération des demandes. Un service peut refuser une demande. Néanmoins, le service requis indirectement a toujours intérêt à répondre à une demande, se créant une image de service coopérant à l'égard des services étrangers.

Dans le cas d'une stratégie de demande parallèle vers plusieurs services nationaux, le service requis à titre principal peut s'informer de ces demandes parallèles auprès des agents des autres services placés par l'organisation requérante en situation de concurrence, en raison de la structuration du CCPD qui permet un contact informel direct entre l'ensemble des services. La dimension ouverte des relations au sein du CCPD influe sur les comportements des organisations. Celles-ci ont, dans les débuts du

fonctionnement du CCPD, agi suivant les règles d'action en vigueur dans les services locaux territoriaux. Le cadre du CCPD ne permet plus ce type de stratégie.

Les relations de travail au CCPD sont donc avant tout déterminées par l'organisation d'appartenance des agents. Ce sont par ailleurs les organisations qui influent le plus sur le type d'action et sur les réactions des agents. L'appartenance organisationnelle demeure le critère principal d'explication aux interactions, même lorsque ce sont apparemment les fonctions des agents ou des services du CCPD sur lesquelles se basent les relations de travail. Par ailleurs, la fonction est un élément insuffisamment défini pour servir de base fiable à un travail de coopération durable. Mais ce critère sert de levier à des jeux stratégiques non négligeables.

2. Entre fonctions

Le critère de la fonction au CCPD est d'une faible lisibilité. Les fonctions des composantes du centre de coopération ne relèvent pas d'une définition unique. Elles se distribuent tout d'abord suivant celles dont sont investis les agents par leur organisation d'appartenance. S'y ajoutent celles qui correspondent à l'organisation interne du CCPD. Ces deux types de fonctions ne se recouvrent pas complètement. Néanmoins, la coopération requiert une identification fonctionnelle, même floue.

Le repérage des fonctions s'effectue selon le type de fonction défini soit de l'extérieur, par l'organisation d'envoi, soit de manière interne au centre de coopération. Il peut se faire à partir des deux critères. Dans le cadre du CCPD, un jeu de stratégies assez complexe permet de repérer un usage différencié des deux types de fonctions et un ancrage croissant de certains agents à leurs fonctions internes accompagné d'un lien décroissant aux fonctions définies par le service de provenance. Le CCPD est le lieu d'une recomposition de la définition des fonctions de chaque agent qui se réalise suivant le degré de pertinence d'un type de fonction par rapport à l'autre. L'analyse du rapport des agents aux deux types de fonctions permet d'en envisager la pertinence dans les relations de travail entre agents et de saisir le glissement du rapport des agents d'un type de fonction à l'autre.

a) Le Lagezentrum

Le cas des agents travaillant à la salle des opérations courantes est exemplaire de ce déplacement de qualification des fonctions. Le « Lagezentrum », service des opérations courantes dans une salle principale du centre

de coopération, comprend des postes informatiques à partir desquels des agents de toutes les organisations reçoivent les demandes de renseignement qui parviennent du service local requérant à un agent de la même organisation ou de la même partie, lequel transmet la demande à l'un de ses homologues étrangers au Lagezentrum qui y répond directement ou la transmet à un service opérationnel. Cette salle comprend cinq postes allemands (trois pour les polices de Länder et deux pour le BGS) et cinq postes français (un pour chaque service, sauf la PJ). La douane allemande n'a pas de poste au Lagezentrum, contrairement à la douane française. Sur 45 agents du CCPD, 25 sont affectés au Lagezentrum. Ils sont chargés de la transmission de renseignements simples, qu'ils fournissent en consultant des fichiers centraux ou par contact téléphonique avec un service de leur organisation.

Si, au départ, l'identité des agents affectés à la salle des opérations courantes est complètement déterminée par les fonctions qu'ils remplissaient dans leur service d'origine, elle se relâche et se redéfinit en fonction de leurs missions au CCPD. Ce phénomène n'est pas spécifique au centre de coopération. Dans certains cas, les deux identités fonctionnelles sont compatibles l'une avec l'autre, quand la fonction externe peut être assumée en même temps que la fonction interne sans conflit professionnel.

A la frontière, l'interlocuteur du BGS est la PAF, mais ici, c'est tout le monde. Peu importe qui travaille avec qui. [...] Ici, pour les règles de travail, il faut éviter que l'un ait trop de travail par rapport à l'autre, on applique le règlement général du travail dans les postes allemands²³⁶.

On travaille logiquement avec le BGS, mais aussi avec les autres services de manière indifférente²³⁷.

Le travail avec le Zoll est logique, mais il a fallu faire l'apprentissage de meurtre, du vol, de l'accident, auxquels on n'avait pas à faire avant²³⁸.

De toute façon, c'est un service en H24, donc il y a toujours au moins un Allemand et un Français, sauf à certains moments particuliers, par exemple le 31 décembre, il y aura trois Allemands et trois Français). Les prises d'appel se font indifféremment par l'un ou l'autre des services²³⁹.

Ce qui serait bien, se serait des centres de sécurité incluant la justice, à toutes les frontières, avec des traductrices (ce ne sont pas les fonctionnaires qui vont faire les traductions) et des spécialistes de tous les services, qui sachent tout (les horaires, les systèmes, la nature du travail de chacun...)²⁴⁰.

Les agents de la salle des opérations courantes doivent maîtriser les bases du travail de chaque service, outre les règles de leur propre travail, ce qui

²³⁶ Entretien avec un agent du BGS au CCPD, le 2 novembre 1999.

²³⁷ Entretien avec un agent de la PAF au CCPD, le 3 novembre 1999.

²³⁸ Entretien avec un agent de la douane française au CCPD, le 3 novembre 1999.

²³⁹ Entretien avec un agent de la PAF au CCPD, le 3 novembre 1999.

²⁴⁰ Entretien avec un policier du Bade-Wurtemberg au CCPD, le 3 novembre 1999.

ne peut être réalisé que sur le long temps et influe sur l'identité professionnelle des agents. Une intrusion des agents dans les fonctions de chaque service s'opère par le cadre du Lagezentrum et son fonctionnement permanent 24h/24 où chaque agent peut avoir à répondre à une demande en dehors de sa spécialité originelle.

Quand on est là la nuit, il n'y a pas vraiment de problème. [...] C'est un problème quand c'est des affaires de douanes, parce que je n'y connais rien. Et si je tombe sur des histoires de transactions douanières, je ne sais absolument pas comment traiter le problème. Mais je peux toujours regarder vite fait dans les documents ici, mais si on me demande si telle ou telle plante appartient au catalogue du traité de Washington, je ne peux donner aucune réponse. J'ai alors la possibilité d'appeler le poste de douane ou le collègue douanier du Lagezentrum qui pourront me donner des renseignements. Et la même chose vaut pour les douaniers s'ils tombent sur des affaires judiciaires. Mais eux aussi peuvent appeler le poste de police à Strasbourg. De toute façon, il y a ici une bonne entente entre les personnes, parce que chacun sait que cela peut arriver à soi-même un jour²⁴¹.

Cette implication en partie volontaire et en partie contrainte²⁴² des agents dans les domaines d'action autres que le leur encourage une certaine indifférenciation organisationnelle et une culture de coopération dans laquelle la spécialisation première des agents ne joue plus seule un rôle. Dans le cadre des missions du Lagezentrum, la coopération tient moins au degré de spécialisation de chaque agent qu'à son degré de disposition à la coopération, à sa connaissance des systèmes policiers et judiciaires, à son accès à l'information extérieure. Ces éléments déterminent la capacité de travail dans le centre, l'adaptation de l'agent à l'organisation interne du travail au CCPD et le risque d'erreur dans le traitement d'une demande²⁴³.

Dans le cas d'une adaptation réussie, l'agent assume sa fonction à la salle des opérations courantes comme une fonction en soi, non comme une représentation de son service d'origine. En même temps, sa fonction dans le service d'envoi fait place à une identité liée au travail de transmission de renseignement. L'identité professionnelle se déplace d'une source extérieure à une source interne au CCPD. Ceci est d'autant plus fort dans le cas des agents du Lagezentrum que le travail entraîne une faible individualisation de ses 25 agents. Il se déroule en équipe de dix personnes en jour ouvrable et les tâches sont peu différenciées et relativement simples. Le grand

²⁴¹ Entretien avec un policier français au CCPD, le 14 mai 2000.

²⁴² Tout spécialement pour les agents qui assurent seuls une permanence.

²⁴³ Ce dernier aspect pose la question de la responsabilité de l'agent. L'organisation devrait être adaptée au travail de coopération et permettre de répondre du travail (au niveau déontologique et professionnel) à une instance, hiérarchique ou indépendante (ANDERSON, M., 1995, pp. 16-17). De tels mécanismes font cependant encore défaut.

nombre de personnes affectées, le roulement des personnels et l'indifférenciation des tâches définissent les agents non plus par leur service d'envoi mais par leur appartenance au Lagezentrum.

Ce processus identitaire est observé chez les agents de la salle d'opérations courantes et ceux qui n'y sont pas affectés. Il se produit en effet un phénomène de valorisation différenciée des fonctions au CCPD.

Ma mission a évolué. Je suis passé du Lagezentrum à l'entraide judiciaire. C'est une évolution que j'ai aidée²⁴⁴.

Ce cas de passage de la salle commune à un poste plus individualisé comme l'entraide judiciaire se retrouve dans plusieurs cas²⁴⁵. Il se produit donc à l'égard des agents qui sont affectés à la salle des opérations commune un processus de définition fonctionnelle au cours duquel les compétences d'origine laissent la place à celles exercées au Lagezentrum. Les agents affectés à la salle commune présentent un cas idéal de cette transformation d'identité professionnelle mais ce processus est aussi sensible chez les agents dans les autres fonctions du centre.

En plus, je suis simplement au secrétariat, je ne peux pas par exemple travailler au Lagezentrum, je ne peux pas passer d'informations²⁴⁶.

b) L'entraide judiciaire

Outre la salle des opérations courantes qui occupe le plus de personnels existent quatre autres fonctions propres au centre de coopération. L'une d'entre elles, la mission de coopération en matière d'entraide judiciaire²⁴⁷, est fortement individualisée car seules certaines organisations y ont affecté du personnel²⁴⁸. La fonction n'est occupée que par un ou deux agents par organisation et le traitement des demandes nécessite un investissement important de l'agent. Il est en effet amené à coordonner l'information lors d'observations et de poursuites entre la France et l'Allemagne, il assure le lien entre magistrats frontaliers pour les demandes d'entraide judiciaire (CAAS et Convention européenne d'entraide judiciaire de 1959). Ils peuvent aussi être sollicités pour des traductions de documents pour le compte

²⁴⁴ Entretien avec un agent du CCPD, le 27 avril 2000.

²⁴⁵ Dans deux cas, les agents n'ont pas reçu d'affectation officielle à une fonction plus individuelle (entraide judiciaire) mais en ont assumé le travail pendant un temps assez long pour être identifiés par les agents du CCPD comme relevant de cette fonction.

²⁴⁶ Entretien avec un agent français au CCPD, le 2 mai 2000.

²⁴⁷ Voir 3^{ème} partie, B, I, 3.

²⁴⁸ La gendarmerie et la police nationales, et les polices de Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat.

de leur service de police d'envoi. Le travail requiert une excellente connaissance des réseaux et des interlocuteurs potentiels, la maîtrise des textes juridiques de la coopération internationale, des systèmes pénaux allemands et français et de la langue des interlocuteurs étrangers. Le fonctionnement de ces postes au CCPD dépend des connaissances et des qualités personnelles des agents²⁴⁹.

Cette individualisation de la fonction s'accompagne d'une valorisation par rapport à celle du Lagezentrum qui se manifeste dans la tendance de certains agents à vouloir s'investir dans l'entraide judiciaire ou au contraire à la considérer comme peu attractive en raison de sa difficulté.

*Ce qui est le plus difficile, ce sont les questions pour la PJ, les demandes d'entraide judiciaire ou les poursuites*²⁵⁰.

Ces rapports entre les fonctions du Lagezentrum et de l'entraide judiciaire sont des facteurs d'intégration importante de l'identité fonctionnelle liée à la place dans le centre de coopération, en partie en raison de la nature opérationnelle des missions des deux types d'affectation. Elles se distinguent en effet des missions d'administration et de gestion de la structure. Le regard évaluateur porté par chaque agent d'un poste sur l'autre type de fonction renforce la construction identitaire du Lagezentrum et de l'entraide judiciaire comme fonctions en soi, entre lesquelles une comparaison est pertinente et une coopération possible.

c) Le « Lagebild », les chefs de délégation et les coordinateurs

Dans les trois autres types de postes, le glissement des fonctions fournies par le service d'appartenance vers une fonction spécifique au CCPD ne se fait pas à partir du travail mais du rôle au sein du centre. Ces missions sont celles du Lagebild, du chef de délégation et du coordinateur²⁵¹.

Le Lagebild désigne la présentation de la situation d'une zone territoriale donnée en matière de criminalité par un service de police ou de douane. Cette situation peut être fournie dans un domaine particulier de criminalité et de délinquance ou pour l'ensemble des domaines de la criminalité enregistrée dans la zone. La saisie et l'étude de ces données, réalisés par chaque service de police et de douane allemand, ont pour but de permettre une ré-

²⁴⁹ Sur l'impératif des connaissances interpersonnelles et des personnes ressources dans la coopération policière et judiciaire, voir BOLT, A., 1998.

²⁵⁰ Entretien avec un agent du Lagezentrum, le 8 mai 2000.

²⁵¹ Sur ce poste, se reporter à la 3^{ème} partie, B, II, 2, c).

action ciblée des services²⁵². Au CCPD, cette mission est remplie par un agent de la PAF et un agent des douanes et du BGS allemands.

Pour chaque organisation participante ont été désignés des chefs de délégation, en principe interlocuteurs en cas de conflit interne entre les agents d'une même organisation ou de deux organisations. Ils sont par ailleurs chargés de diriger l'action de coopération des agents de leur organisation au CCPD. Néanmoins, cette fonction est contestée dans le cas de la police nationale qui comprend plusieurs services spécialisés strictement séparés. Dans ce cas, un agent d'un service particulier de la police nationale ne peut prétendre à diriger l'action d'agents relevant d'un autre service de la PN. Dans ce cas, la fonction de chef de délégation demeure largement sans effet et en quelque sorte « honorifique ».

Chacune de ces trois fonctions relève d'une mission de gestion interne de la structure, à l'inverse des deux fonctions précédentes qui sont des missions actives de soutien aux services extérieurs.

Je ne traite pas d'affaire avec les Allemands. En fait, officiellement, mais bon, il y a toujours des choses que je peux traiter avec eux. Moi, ici, je m'occupe du Lagebild. C'est-à-dire de l'organisation du H24, de l'administratif, des heures, des congés, et je fais de temps en temps le secrétaire car [le coordinateur français] n'a pas de secrétaire²⁵³.

Ces caractéristiques d'une activité non opérationnelle et interne font de ces trois fonctions des postes complètement définis par la structure, où la fonction précédente dans le service d'envoi ne joue en principe aucun rôle. En effet, le chef de délégation a encore un rattachement organisationnel assez fort, mais un rapport fonctionnel au service d'origine quasi nul en raison de la nature très administrative du poste. Et si le coordinateur est rattaché à son organisation d'envoi, son action et la nature du poste sont complètement déterminées par l'existence du centre.

Pour cette raison, les tâches du Lagebild, de chef de délégation ou de coordinateur encouragent un ancrage complet dans le centre. Par ailleurs, si la coopération du Lagezentrum et de l'entraide judiciaire se réalise essentiellement entre ces deux postes d'une part, et avec le reste des acteurs extérieurs d'autre part, le travail de coopération des trois autres postes se joue avec l'ensemble des composantes du CCPD et plutôt de manière interne. Ces caractéristiques sont des facteurs d'intégration fonctionnelle encore plus efficaces que celles du Lagezentrum et de l'entraide judiciaire. Leur

²⁵² Ce service n'existe pas dans les services français, la fonction de Lagebild est donc difficilement traduisible. Le Lagebild du CCPD est importé du système allemand.

²⁵³ Entretien avec un policier français au CCPD, le 9 mai 2000.

action implique un rapport 'moins intense avec les autres acteurs du champ, et une position qui ne s'inscrit pas en principe dans les distinctions organisationnelles pertinentes pour les autres agents. Toutefois, les enjeux stratégiques liés à l'existence et à la direction du CCPD anéantissent une grande partie de l'efficacité de ces facteurs.

La réussite de l'intégration des agents dans la structure passe par le glissement des fonctions extérieures vers les fonctions de la structure et par l'acceptation mutuelle de l'exercice des différentes fonctions. Dans les cas d'agents ayant quitté le centre de coopération rapidement après leur arrivée, on note l'absence d'une de ces conditions. Un agent allemand issu d'une des anciennes structures de coopération transfrontalières pré-Mondorf n'a pas pu s'intégrer au CCPD en particulier parce que le poste de coopération occupé auparavant était individualisé, ce que ne lui garantissait plus son poste au Lagezentrum. Le cas d'un autre agent allemand répond à peu près au même processus, de même que celui d'un agent français. La fonction exercée au CCPD n'a pas pu remplacer l'identité antérieure en raison d'un manque de lien fonctionnel dans la structure. Les conditions de travail au CCPD n'ont pas été acceptées par l'agent, resté ancré dans son identité d'origine et éloigné des diverses fonctions au CCPD. Ces départs témoignent de l'existence de conditions de travail particulières au CCPD.

La redéfinition et la valorisation des fonctions des agents sont néanmoins freinées par le défaut de reconnaissance statutaire²⁵⁴ des personnels. Ce défaut de statut freine la revendication d'une position dans le centre, et il est sensible dans le discours des personnels français. Cette revendication est pertinente pour les seuls personnels français, en raison de leur activité à l'étranger. Elle pourrait l'être pour les policiers du Rhénanie-Palatinat qui travaillent en dehors du territoire de compétence de leur institution, mais n'est pas présente dans leur discours. Pour un policier allemand et pour certains agents français, l'intérêt privé (un rapprochement du lieu familial ou de relations amicales) efface le besoin d'une reconnaissance officielle de leur activité à l'étranger, mais ils représentent une minorité des agents français.

C'est une surprise, il n'y a pas de statut particulier rattaché à la situation des agents du CCPD, même chose pour la police, or c'est une chose qui s'est décidée au niveau ministériel²⁵⁵.

Le problème est celui de la vie administrative : il n'y a pas de statut particulier. Il y a un arrêté qui lie les agents à la Direction du Bas-Rhin, alors que le travail

²⁵⁴ Voir sur ce point déjà 3^{ème} partie, B, I, 1.

²⁵⁵ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 4 novembre 1999.

s'effectue à l'étranger. Cette position n'est pas légale, et je ne suis pas persuadé de ne pas avoir raison devant un Tribunal Administratif en cas de plainte. Pour obtenir un défraiement, il faudrait attaquer sur le statut des fonctionnaires, car tout découle de là. Il ne s'agit pas de la même situation que celle des fonctionnaires de Calais au BCNJ. Il faudrait peut-être une affectation PAF en poste à Offenbourg, ou une nomination de fonctionnaires à l'étranger. On arrivera de toute façon sans doute à un résultat mixte, et pourquoi pas à une solution innovante²⁵⁶.

Le problème est que l'on nous a envoyés ici sans nous attribuer de statut défini, ni celui de détaché, ni celui d'agent en mission... On ne sait pas en quelle qualité on travaille ici²⁵⁷.

En plus, on n'a toujours pas de statut, ni d'argent. La seule solution, c'est la plainte, car l'administration ne tiendrait pas devant une plainte. De toute façon, le développement du personnel est prévu. Mais pour l'instant, on ne peut pas. Pour le statut, il est évident que les syndicats devraient se battre sur le front du statut et non pas sur l'argent. L'argent n'est pas le problème. Ils n'ont pas non plus beaucoup d'intérêt à défendre les intérêts d'une poignée de policiers ici. Dans 5 ans peut-être pourra-t-on obtenir quelque chose. Et la hiérarchie a de toute façon décidé dès le début que « cela donnerait des problèmes, mais que l'on verrait bien. » C'est comme cela. J'ai envoyé il y a quelque temps un rapport très critique et cela n'a pas plu à la hiérarchie, qui m'a alors menacé même de sanctions disciplinaires. Ils ne supportent pas que l'on critique leurs actions, même s'ils savent que ce n'est pas au mieux. Ils ont ici du bon personnel, compétent et motivé. Mais ils ne s'en occupent pas, même si ce centre doit pouvoir par la suite faire école²⁵⁸.

On avait prévu un mois sans visite pour préparer la venue de Chevènement, mais en fait, il y a quand même des visites. En plus la visite du Ministre est annulée parce qu'il y a un sommet au Portugal en même temps. On en aurait profité pour réclamer sur le fric et le statut mais la hiérarchie n'aurait pas aimé, parce que ça fait mauvais effet. J'ai posé la question du statut dans une question anonyme. Il y a un groupe qui s'occupe de prendre les questions et d'en voir les réponses possibles. Alors j'attends la réponse²⁵⁹.

Je ne regrette pas. Le travail est intéressant, mais j'ai toujours eu des postes intéressants, avec en plus d'ici un statut clair²⁶⁰.

On n'a pas été prévenu du statut, et on est de toute façon explicitement en "mission à l'étranger". Or, on ne touche que 800 Francs par mois pour cela. En terrain, on a des tickets restaurant, des primes de contentieux, etc. (1%), qui peuvent aller jusqu'à 4000- 5000 Francs par an. Ici, à la limite, je perds de l'argent. On attend pour l'instant le résultat d'une requête informelle avant d'aller au TA, et les syndicats s'en sont saisi mieux que dans la police, car il y a des résultats. Dans les douanes, il y a les syndicats classiques et un syndicat spécifique aux douanes, auquel j'appartiens, mais qui n'est pas efficace. Alors je suis passé par un autre pour ma demande, parce que l'autre est peut-être trop près de l'organisation. Et ce n'est pas bon²⁶¹.

La généralisation de la requête sur le statut²⁶² indique la position à l'égard de la structure des agents et des organisations dont ils sont issus. Les agents

²⁵⁶ Entretien avec un policier français au CCPD, le 8 novembre 1999.

²⁵⁷ Entretien avec un policier français au CCPD, le 8 novembre 1999.

²⁵⁸ Entretien avec un policier français au CCPD, le 13 avril 2000.

²⁵⁹ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 14 avril 2000.

²⁶⁰ Entretien avec un policier français au CCPD, le 25 avril 2000.

²⁶¹ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 03 mai 2000.

²⁶² La question n'est toujours pas réglée au 14 mai 2002.

du CCPD demandent une valorisation de leur travail au CCPD dans leur carrière administrative et une prise en considération financière ou symbolique de leur activité internationale. Les organisations hésitent envers une reconnaissance administrative officielle pour la même raison que celle qui pousse les agents du CCPD à la vouloir. Les administrations sont indécises sur la nature du centre et de l'action de leurs agents, et souhaitent éviter l'ancrage dans la structure mixte par une reconnaissance statutaire.

3. *Entre individus*

Le niveau individuel des relations de travail entre en jeu lorsque la coopération aux deux premiers niveaux est défectueuse. L'agent individuel est considéré comme l'obstacle ou le moteur de la relation interne au CCPD. Le jeu de coopération sur la base des personnalités des agents n'est possible que dans les cas où la fonction est remplie par plusieurs agents, i.e. en l'absence de monopole individuel sur une fonction. De tels postes, comme celui de coordinateur et de chefs de délégation, bloquent en effet toute possibilité de contournement ou de pression sur l'agent.

Seuls les postes de coopération occupés par au moins deux agents fournissent des espaces de jeux au niveau individuel des relations de coopération. C'est le cas du Lagezentrum et de l'entraide judiciaire, où la dimension individuelle des actions est présente dès que la réalisation de la demande est compromise par des facteurs qui tiennent aux caractéristiques de l'organisation ou de la fonction requise.

On ne peut pas par exemple, quand il y a une voiture volée à Strasbourg que l'on retrouve à Kehl, on ne peut pas téléphoner au service de police correspondant allemand et leur dire d'avertir les services de Strasbourg pour qu'ils téléphonent à la propriétaire. C'est interdit et ici la PJ et la PAF disent toujours niet. Ce n'est que quand on choisit les personnes du centre à qui on sait que l'on peut demander cela que l'on a alors une chance de recevoir une réponse. Sinon, on doit passer obligatoirement par Sirène Allemagne et Sirène France. Même si on devait simplement passer par Wiesbaden, ce serait mieux que par ce circuit très long. [...] En plus, ils sont accrochés à leurs directives et à leur hiérarchie, donc, il n'y a pas moyen, sauf si des personnes sont prêtes à faire quelque chose. Alors, quand j'ai un cas comme cela, je regarde qui est là du côté français, et si personne n'est là susceptible de faire quelque chose, ou que je sais que ces personnes ne feront pas d'efforts en dehors du cadre prévu, j'attends la relève d'après-midi ou le lendemain quand elles seront là²⁶³.

Il y a eu des problèmes à la PAF du Pont parce qu'ils sont bornés et qu'ils ne comprennent pas que l'on peut avoir quelque chose de pressé à donner. C'est la même chose ici, on remarque ceux qui n'ont été que dans un service, bon, c'est aussi une question de personnalité, mais ceux qui ne viennent que d'un service ou qui n'ont jamais fait qu'une seule chose sont beaucoup moins souples, ils sont même bornés,

²⁶³ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 19 avril 2000.

*bornés, c'est plus dur. Avec moi, ils savent que je suis plus malléable, et ils en profitent bien sûr pas mal*²⁶⁴.
*Le travail est un problème, parce qu'il n'y a pas de compétences particulières au centre. Il y a des Français auxquels je ne m'adresse pas parce que je sais que soit je n'ai pas de retour, soit j'ai des problèmes personnels avec eux (un de la PAF), ou alors ils ne comprennent pas. Avec la gendarmerie, on n'a jamais de problèmes, ils sont plus ouverts et ils prennent quand ils peuvent, et ils se donnent du mal pour trouver des solutions*²⁶⁵.

Un agent occupant une fonction partagée avec un grand nombre d'autres agents peut déterminer sa place dans la fonction par une disposition marquée à la coopération. Les interlocuteurs de cet agent déterminent leur stratégie d'action à son égard par rapport aux dispositions de coopération qu'il manifeste. La dimension individuelle de la coopération éclaire les stratégies d'évitement systématique ou occasionnel dans la structure.

Par rapport aux niveaux fonctionnels et organisationnels, le niveau individuel ne vient que s'ajouter comme un moyen d'affinement, lorsque ces critères ne sont pas assez précis pour assurer un bon traitement de la demande de renseignement. Les relations entre ces trois niveaux de coopération ne sont pas étanches, et un agent utilise ses repères sur les trois niveaux pour cibler le partenaire de coopération adéquat. Les jeux sont en perpétuel renouvellement entre les agents sans poste monopolistique. Ils sont figés si un agent n'a qu'un agent de l'autre Etat pour seul partenaire.

Le poste de coordinateur, caractérisée par une absence complète de jeu au niveau individuel, requiert des agents dans la fonction un très haut degré de compatibilité individuelle entre eux, si les niveaux fonctionnel ou organisationnel ne suffisent pas à créer du lien. Or, dans le cas du CCPD, cette compatibilité individuelle manque en particulier en raison de positions très différentes dans la carrière professionnelle. La possibilité d'un lien organisationnel ou fonctionnel est restreinte, voire nulle. Les deux agents n'appartiennent ni à la même forme d'organisation, ni au même type de service, et ont une conception différente de leur mission au CCPD. La coopération entre les deux agents devient improbable et une part²⁶⁶ de leur mission devient caduque. Il ne se développe pas de coopération entre les coordinateurs. Ils peuvent, chacun de leur côté, engager des actions de coopération avec les autres fonctions dans le centre et de communication ou de coopération avec les autres acteurs du champ.

²⁶⁴ Entretien avec un policier français au CCPD, le 8 mai 2000.

²⁶⁵ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 4 mai 2000.

²⁶⁶ Qui touche en particulier à la régulation interne harmonieuse des relations de travail entre la partie française et la partie allemande.

Dans le cas des fonctions de l'entraide judiciaire et du Lagezentrum, une coopération existe en raison de l'absence de monopole d'une fonction par un agent. Même disposant d'une marge de manœuvre réduite, i.e. d'une alternative composée de deux interlocuteurs, un agent requérant a le choix du report de sa demande vers un second agent. C'est par l'absence organisée de monopole que la coopération interne au CCPD fonctionne. Une tendance à accroître la palette des interlocuteurs est nette dans les fonctions d'entraide judiciaire et du Lagezentrum, et se traduit par un renforcement du personnel déjà actif dans ces fonctions et l'arrivée souhaitée/prévue dans ces fonctions de services nouveaux (BGS dans une fonction d'entraide judiciaire). L'organisation de la concurrence entre fonctions crée une dynamique de l'action, à l'inverse des autres fonctions appuyées sur un monopole. Cette organisation d'une concurrence tend à intégrer toutes les organisations dans les diverses fonctions du CCPD.

Le démantèlement des voies traditionnelles de coopération qui ne laissaient pas à la partie requérante le choix de l'interlocuteur, et la multiplication des partenaires, appellent une régulation des relations pour éviter que la structure n'implose sous l'usage incontrôlé des jeux.

III. Coordinations

La coordination entre les niveaux fonctionnel, organisationnel et individuel peut être réalisée à plusieurs étapes et dans plusieurs dimensions du développement du centre de coopération. Pour chaque niveau, des coordinations de nature différente, assumées par des personnels divers, se mettent en place, la plupart du temps de manière informelle et spontanée.

1. Coordination entre les organisations

Les efforts de coordination se déploient entre les organisations allemandes d'une part, entre les organisations françaises d'autre part, enfin entre la partie française et la partie allemande.

Lors de la mise en place du CCPD, le fonctionnement des relations et le financement du CCPD par la partie allemande ont été réglés dès le début par un accord administratif²⁶⁷. Cette coordination trouve par ailleurs son application dans la mise en place de mécanismes de concertation entre les organisations allemandes.

²⁶⁷ Cf. la présentation du *Verwaltungsvereinbarung*, 2^{ème} partie, B, IV, 4 et C, II, 2, a).

*Les réunions se font toujours plus ou moins avec les autres, et pour le côté allemand, il y a toujours au moins un peu de tous les services*²⁶⁸.

Le degré de coordination entre les différentes organisations allemandes est en outre signalé par l'existence d'un poste de coordinateur adjoint²⁶⁹ au coordinateur allemand. Ce poste a été confié à un agent du BGS, tandis que le coordinateur allemand relève de la police du Bade-Wurtemberg.

*Officiellement, je suis adjoint, donc je n'ai pas la même situation qu' [un chef de délégation], je fais la représentation automatiquement, si bien que l'on ne fait plus la différence. Bien sûr, il y a des variations différentes entre nous*²⁷⁰ *deux*²⁷¹.

La pratique de la coordination est un instrument supplémentaire de cette intégration progressive de tous les services dans l'action du CCPD, mais nécessite la compatibilité des conceptions entre les organisations, en particulier lorsque cette coordination vise à une délégation de compétence. Dans la coordination, le rattachement à l'organisation d'appartenance de chacun doit faire place à une référence fonctionnelle commune aux parties, par exemple l'activité de coopération du centre.

*Le problème de la représentation? C'est que les personnes qui pourraient le*²⁷² *représenter au CCPD au dehors ne correspondent pas vraiment à ce qu'il souhaiterait en la matière, et donc il ne peut pas encore vraiment les envoyer à l'extérieur. [L'un] est encore trop fixé sur le BGS, et [l'autre*²⁷³ *] est difficilement compréhensible des Français [...]. Toujours, il y a des défauts, il n'a pas encore trouvé ce qu'il veut*²⁷⁴.

Lorsque la coordination vise à rapprocher des conceptions et des modes opératoires d'organisations différentes, elle peut être efficace. En revanche, lorsque la coordination tend à rendre les agents, dans les fonctions qu'ils assument au CCPD, interchangeables, les risques d'échec sont beaucoup plus grands. Elle joue en effet sur les rôles et non plus sur les pratiques. Néanmoins, la coordination entre les composantes organisationnelles du centre appartient au registre des pratiques habituelles et tend à créer des espaces de discussion, voire de solution des conflits entre organisations, des lieux de gestion et de médiation des crises de la partie allemande.

²⁶⁸ Entretien avec un agent du BGS au CCPD, le 11 mai 2000.

²⁶⁹ A vrai dire, ce poste est jusqu'à présent officieux et a été créé dans le cadre d'un compromis entre le BGS et la police de Bade-Wurtemberg, afin de ne pas laisser celle-ci seule maîtresse du terrain.

²⁷⁰ Entre le coordinateur et le coordinateur adjoint.

²⁷¹ Entretien avec le coordinateur adjoint allemand au CCPD, le 9 mai 2000.

²⁷² Désigne le coordinateur allemand.

²⁷³ Désigne un policier allemand d'une autre organisation que la police du Bade-Wurtemberg.

²⁷⁴ Entretien avec un policier du Bade-Wurtemberg au CCPD, le 12 avril 2000.

Du côté français, la situation est autre. Le mode français de gestion des relations entre organisations se caractérise par l'absence de coordination.

Les Français ne sont pas dans l'initiative. Ils restent sur les formules de coopération anciennes et attendent. Ils ont des attitudes contradictoires par rapport au CCPD et aux interventions [du coordinateur allemand], il est difficile de comprendre cela parce que ce n'est pas du tout un soutien pour le coordinateur allemand. Ils ne font pas de réunions, ils restent en groupes par organisations, et n'en sortent pas. Ils sont moins ouverts²⁷⁵.

Mais pour la France, il n'y a pas d'adjoint, pas de réunions en commun. On laisse tout courir. Et visiblement, ça ne leur manque pas²⁷⁶.

Lorsque des pratiques de coordination ont cours, elles demeurent internes à une organisation particulière. Ce défaut de coordination est diversement vu par les composantes de la partie française.

[Le coordinateur français] n'a fait encore aucune réunion du côté français. Il n'est pas là ou ne veut pas²⁷⁷.

On se réunit une fois par semaine avec les collègues de la police nationale. [Le chef de la délégation police nationale] organise cette réunion en faisant un tour de table. Quand il y avait trop peu de monde, c'était annulé. Alors on l'a mise le mercredi à 13h15, quand il y a la relève du matin par l'après-midi. Comme cela, on a tout le monde. Cela dure entre une heure et une heure trente²⁷⁸.

Chaque organisation arrive ici, chaque service, avec ses stratégies, et ses intérêts, sans coordination interne. Ça n'est pas très différent pour le côté allemand, même si le LKA du Bade-Wurtemberg a un rôle puissant et moteur ici. Alors moi, je ne suis pas fou, je ne vais pas m'amuser à donner des ordres aux gendarmes²⁷⁹.

Le [chef de délégation gendarmerie], puisqu'il était de la gendarmerie, a cru obtenir la coordination. [Le coordinateur français] lui a proposé un poste de coordinateur adjoint, mais [le chef de délégation gendarmerie] n'en a pas voulu²⁸⁰.

Enfin, la coordination entre les organisations françaises et allemandes semble essentiellement passer par des canaux informels, en particulier dans les situations de tension²⁸¹.

Je me suis au début occupé des relations police – gendarmerie. Ici, c'est mieux quand même que dehors. J'ai travaillé subversivement, donc ils ne l'ont pas trop vu. Celui qui n'a jamais travaillé en binational ou qui n'a jamais travaillé avec pédagogie, il n'a aucune chance ici²⁸².

²⁷⁵ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

²⁷⁶ Entretien avec un agent du BGS au CCPD, le 9 mai 2000.

²⁷⁷ Entretien avec un agent français au CCPD, le 9 mai 2000.

²⁷⁸ Entretien avec un agent de la police nationale au CCPD, le 9 mai 2000. Cette réunion ne concerne apparemment qu'une partie des représentants de la police nationale, la section PJ n'y étant généralement pas présente.

²⁷⁹ Entretien avec le coordinateur français au CCPD, le 3 mai 2000.

²⁸⁰ Entretien avec un gendarme au CCPD, le 27 avril 2000.

²⁸¹ Sur les facteurs culturels influençant la coopération franco-allemande, et en particulier au sein du CCPD, cf. KOLWE, P., 2000.

²⁸² Entretien avec un agent du BGS au CCPD, le 12 mai 2000.

L'utilisation de médiateurs officiels allemands constitue une ressource pour l'exercice durable des jeux. Cette ressource de médiation est par ailleurs une spécificité de la structure qui montre qu'elle contient des facteurs de conflits mais génère aussi ses solutions.

2. Coordination entre les fonctions

La coordination entre les fonctions au CCPD se réalise assez différemment entre la partie allemande et la partie française. Le critère national demeure pertinent pour déterminer la présence d'une coordination.

a) Coordination entre les composantes allemandes

Une certaine coordination des tâches existe entre les différentes fonctions assumées par la partie allemande.

Mon travail de coordinateur adjoint, c'est de discuter avec [le coordinateur] sur le travail, il est plus souvent absent que moi, alors quand quelque chose est là à faire, je sais de mieux en mieux ce que cela veut dire.[...] Les gens du Lagezentrum ont beaucoup de travail, et je ne dois pas seulement m'occuper de savoir si le travail est fait ou pas, mais si aussi l'ambiance est bonne et si l'arrière plan, la vie privée de chacun est bonne. Ça ne sert à rien que je sois assis à mon ordinateur et que je fasse des demandes. En tant que chef, je dois me préoccuper de mon personnel, allemand et français²⁸³.

Elle a aussi été observée empiriquement. En revanche, l'existence d'une coordination entre les fonctions ne semble pas présente dans les pratiques des services français du centre de coopération.

b) Coordination entre les composantes françaises

Dans la communication des représentants français, le modèle hiérarchique paraît être en vigueur et non le mode transversal.

C'est frustrant qu'il y ait des réunions avec les chefs et que l'on ne soit pas prévenu, alors que c'est moi ou [le représentant de l'autre organisation française] qui aurons à traiter l'information²⁸⁴.

En raison de ce modèle hiérarchique, la coordination fonctionnelle ne peut pas avoir lieu, puisque l'autorité de chaque chef de service français ne peut s'exercer que sur une partie seulement des effectifs français.

Quand la coordination entre fonctions opérationnelles est bloquée ou n'existe pas, c'est souvent parce que la coordination est tentée par un agent appartenant à une fonction de gestion interne dont la légitimité d'inter-

²⁸³ Entretien avec un agent allemand au CCPD, le 9 mai 2000.

²⁸⁴ Entretien avec un agent français au CCPD, le 27 avril 2000.

vention n'est pas toujours reconnue, et une action de coordination ne peut aboutir que dans le cas où le médiateur est reconnu dans son rôle, officiel ou non.

c) Coordination entre services allemands et français

La coordination dans les relations fonctionnelles entre agents allemands et français a bien lieu. Elle est souvent assumée par un coordinateur et s'organise à partir de réunions régulières (réunion quotidienne à 8h45²⁸⁵). Elle permet d'évoquer les problèmes rencontrés et les événements intéressant au moins une partie des personnels. Cette coordination fonctionnelle s'opère aussi par des discussions ad hoc, (par exemple, sur la saisie standardisée des demandes de renseignement, l'organisation d'un Lagebild uniforme entre Allemands et Français, les pratiques différenciées de l'observation et de la poursuite, etc.).

Indépendamment de l'issue de cette mission de coordination, la possibilité de l'émergence d'un espace de débat commun doit être retenue. L'issue de la coordination ne relève qu'en partie de la décision des agents du CCPD. Souvent, même si les solutions aux problèmes sont fournies par les agents du CCPD, la décision de leur adoption relève de leurs services territoriaux de rattachement situés à l'extérieur du CCPD.

Une qualité du centre aux yeux des services de contrôle et de répression, est de fournir un espace de débat franco-allemand en dehors des rencontres formelles entre responsables, qui n'apportent aucune solution concrète aux problèmes de la coopération, et en dehors des rencontres informelles frontalières, qui n'ont que peu de pouvoir d'influence sur les modes opératoires de la coopération. Cette capacité du CCPD à servir de cadre de concertation se manifeste par la prise en compte par les acteurs du champ du CCPD comme lieu de débat sur les modes opératoires de la coopération.

*[Un procureur français de la zone] a envoyé une lettre à tous les chefs de poste frontaliers et [au coordinateur allemand], sur l'article 14, n°2 de Mondorf, pour savoir s'il faut établir un catalogue de mesures pouvant être prises. [Le coordinateur allemand] trouve cela super comme démarche, et il va répondre, car il est exceptionnel qu'une telle préoccupation se fasse jour du côté français. Alors il va de toute façon répondre, même s'il trouve que ce n'est pas une bonne idée, parce que si on donne des mesures fixes, comme les technologies policières évoluent, il viendra un moment où les capacités de réponse ne seront plus dans le catalogue et ne pourront pas être prises, donc il y aura blocage de l'action et caducité du catalogue. Il ne faut pas le faire. Mais c'est bien quand même*²⁸⁶.

²⁸⁵ Elle rassemble en principe tous les agents français et allemands. Elle se déroule rarement avec un effectif complet et tend à une rarification des agents français présents.

²⁸⁶ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

La réunion a eu lieu entre tous les services au CCPD²⁸⁷. Il pourrait donc obtenir de ses composantes qu'elles adoptent un point de vue commun qui serait ensuite être formulé envers l'extérieur. Ceci n'est évidemment pas le cas, les forces centrifuges propres aux diverses organisations étant trop importantes pour aboutir à une définition commune des problèmes. Mais ce regard unifiant, lissant, porté sur le CCPD par les autres acteurs du champ, biaisé par la méconnaissance de la complexité du fonctionnement du centre chez les acteurs extérieurs, contribue à construire le CCPD comme organisation cohérente²⁸⁸.

La coordination entre les fonctions est l'occasion d'élaborer des fonctions standardisées, en particulier dans l'entraide judiciaire et le Lagezentrum, pour que les deux parties nationales d'une fonction donnée ajustent les demandes et les réponses qu'elles sont disposées à fournir. La coordination fonctionne comme filtre à usage interne. Le CCPD fonctionne par ailleurs comme un filtre envers les demandes des acteurs. Les agents du CCPD exercent une autocensure à l'égard de leur propre organisation.

La coordination fonctionnelle contribue à l'émergence du centre comme espace de concertation capable de prendre position dans le champ en tant que structure. Cette coordination ne fonctionne que si elle est menée par un acteur dont le rôle est reconnu de tous, ce qui requiert un fort consensus sur le statut, l'identité et la légitimité de l'agent amené à remplir ce type de mission. Au CCPD, ce consensus est nécessairement faible, en raison des différentes sources de légitimité potentielle. Le grand nombre d'agents qui peuvent prétendre à une fonction de coordination vient du grand nombre d'agents disposant, officiellement ou officieusement, d'une fonction de direction (d'un service, d'une, d'une partie nationale d'une fonction, d'une organisation) ou de représentation (d'une fonction ou d'une organisation).

Le degré de consensus est par ailleurs faible parce que la capacité individuelle à assurer cette mission de coordination délicate et complexe est variable. Lorsque le recours aux agents compétents n'est pas possible, la

²⁸⁷ Même si les services français ont considéré que la création d'un catalogue de faits pouvant fournir la base d'un échange direct de renseignement entre services de police n'est pas souhaitable et que la décision ne pourrait intervenir que sur la base d'une décision individuelle de chacune des organisations françaises, toutes n'ayant pas la même position sur ce point.

²⁸⁸ Cette attitude relève davantage des acteurs judiciaires que des acteurs policiers qui restent attachés à une distinction entre les organisations, au CCPD comme sur le territoire national.

coordination ou la médiation ne s'effectue pas et les conflits entre les fonctions doivent être dénoués par la confrontation directe entre agents.

3. *Coordination entre les individus*

La structure du CCPD ne prévoit aucun mécanisme de régulation des conflits individuels, car la structuration en délégations nationales devait pouvoir servir à résoudre aussi les problèmes entre individus. Les chaînes de communication entre un chef de délégation et ses agents sont si courtes que le contact direct est possible en permanence entre le premier et les seconds.

Par ailleurs, la structuration formatait la lecture des conflits dans une perspective organisationnelle ou fonctionnelle, qui servirait d'explication à l'ensemble des problèmes. L'intervention d'une coordination était soit impossible²⁸⁹, soit réduite à traiter le conflit à partir de l'objet déclencheur²⁹⁰. Ainsi, seules des régulations officieuses, le plus souvent ad hoc, interviennent dans la coordination interindividuelle.

On a eu le cas d'un agent français qui est venu un jour ivre au service. Peut-être l'avez-vous remarqué. C'est moi qui ai pris l'agent à part et nous avons parlé. Quand l'ambiance est bonne, par exemple quand la gendarmerie se réunit en haut pendant les repas, c'est meilleur pour le travail et meilleur pour la solution des problèmes. Ici, les agents ne sont pas des enfants, on ne peut pas les changer. Mais il faut de la tolérance. Or les Allemands ne sont pas toujours tolérants par rapport aux Français. J'ai un sens pour noter les ambiances. Je le note tout de suite quand une mauvaise ambiance règne dans un service. Il y a des notes, des remarques, des visages et des attitudes. [...] Celui qui a des problèmes ne fait pas de bon travail. [...] En plus de [mon] travail officiel, je me suis procuré ce travail de relations interpersonnelles. [...] De la reconnaissance de mon travail chez les agents ici? Bon, cela n'a pas été dit comme cela, mais ils viennent avec leurs problèmes, cela vient tout seul. Ils ont bien des syndicats, mais c'est mieux quand une personne qui a la confiance des autres est présente. C'est mieux quand ça reste implicite²⁹¹.

4. *Le système référentiel comme catalyseur des crises*

Dans une structure comme le CCPD où les interactions se jouent sur des dimensions multiples simultanément, les agents se réfèrent à des catégories de lecture globales pour définir leurs relations de travail. Plus que la référence fonctionnelle, déjà peu explicite, c'est la référence nationale, encore plus vague, qui est donnée par les acteurs pour lire leurs relations mutuelles. Les agents recourent à des facteurs d'explication larges et facilement

²⁸⁹ Parce que les conflits résultant d'appartenances organisationnelles différentes tiennent à des éléments non modifiables de l'interaction.

²⁹⁰ Par exemple, un refus de renseignement ou d'entraide judiciaire.

²⁹¹ Entretien avec un agent allemand au CCPD, le 9 mai 2000.

maniabiles dans le discours. On remarque chez les agents d'une partie un recours fréquent au critère de la nationalité pour expliquer l'attitude des agents de l'autre partie.

Il y a un problème de coordination des horaires, qui amène des problèmes car les Allemands veulent toujours avoir raison et ne veulent pas comprendre et s'adapter aux manières françaises. Pour le droit, c'est la même chose, ils sont convaincus qu'ils ont raison. Un procureur ou un juge en France, c'est une personnalité, et on ne peut pas lui faire faire ce que l'on veut. Mais ils ne peuvent pas piger. C'est comme la semaine allemande, le vendredi, il n'y a plus de criminalité²⁹². Les Français disent tout le temps: «respecter les textes», alors que dans la pratique, ils louvoient. On ne sait pas trop comment ils agissent et réagissent. Et dans les réponses [d'un magistrat], il y a toujours à prendre et à laisser²⁹³.

Des critères d'analyse plus fins sont fournis par les agents pour expliquer le comportement des agents de leur propre partie. Par ailleurs, les interactions les plus importantes et les plus nombreuses au centre se font entre agents allemands et agents français. De la sorte, ce sont dans les relations franco-allemandes du CCPD que se nouent les problèmes majeurs, et les comparaisons et les jugements portent plus fréquemment entre agents des deux parties qu'entre agents d'un même Etat.

Cette lecture tend à effacer le caractère individuel de certains conflits en les ramenant à un problème culturel. En occultant la perspective individuelle, le système interne du CCPD favorise la capacité de chaque agent à intégrer une place dans le centre, puisque les problèmes qui peuvent émerger d'un recrutement ne sont a priori pas mis sur le compte de la personne, mais sur sa fonction ou son origine nationale sur lesquels il ne peut être exercé aucune influence²⁹⁴. En revanche, le critère de nationalité renforce la séparation entre les agents des deux Etats, cristallise symboliquement les appartenances nationales et crée des liens entre des composantes qui n'en avaient pas auparavant. Par exemple, des liens se créent entre les services français du Lagezentrum ou de l'entraide judiciaire, ou entre les services allemands de ces fonctions.

Même si la résolution des conflits est conduite dans une perspective fonctionnelle, la confrontation entre deux systèmes nationaux reste la lecture ultime du conflit par les agents.

²⁹² Entretien avec un gendarme au CCPD, le 14 avril 2000.

²⁹³ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 8 mai 2000.

²⁹⁴ Même si l'accord de Mondorf (article 7, alinéa 2) précise qu'un Etat partie peut s'opposer à l'affectation par l'autre partie d'un agent au CCPD.

IV. Le système d'action concret du CCPD et son environnement

Le CCPD ne peut être considéré comme l'instrument neutre des acteurs territoriaux. Il n'est pas une simple courroie de transmission. Dans le mouvement de transmission, ses mécanismes propres peuvent s'opposer ou correspondre à ceux de la courroie. Il est agité de tensions internes et il agit peu à peu, non seulement pour le compte des acteurs mandataires mais aussi pour son propre compte et sa pérennité dans le système de coopération transfrontalière. Il exerce ainsi une activité qui interagit avec son environnement et en particulier avec les acteurs locaux.

Le CCPD n'est pas une organisation parfaite agissant dans un but commun à toutes ses composantes, parce que les forces centrifuges y sont trop importantes. D'un autre côté, le CCPD réalise un certain consensus autour de quelques objectifs et tous les agents sont confrontés à des problèmes semblables. Ces éléments créent une synergie sur laquelle les services extérieurs n'ont qu'un faible pouvoir de jeu.

1. Rapports d'évitement

La structure s'installe en échappant à un contrôle parfait de ses créateurs. Elle peut agir comme organisation, ce qui pose le problème de la nature des relations du CCPD avec ces services locaux contributeurs de moyens et clients de la structure. Les relations internes au centre montrent les jeux qui se forment autour des appartenances multiples et diversement employées. Les relations extérieures du CCPD reprennent cette complexité des jeux sur les appartenances.

Deux grands types d'interactions dominent les relations du CCPD avec son milieu de travail. Ils se basent sur des rapports d'évitement et de *commercialisation* du CCPD en tant qu'organisme prestataire de services.

Le renseignement est bien sûr à la base de tout travail, et les services centraux ont pu avoir peur ou se méfier de ce centre de coopération comme d'un service potentiellement rival. Mais ils ont dû voir aussi l'intérêt de ce genre de centre. Pour ce qui était du contenu, c'était la question pour ceux chargés de sa mise en pratique. Le CCPD est en tout cas un lieu de concertation²⁹⁵.

Ce langage est caractéristique des relations du centre avec son milieu. Dans la plupart des cas, les services se trouvent impliqués dans une relation complexe construite sur ces phénomènes apparemment contradictoires.

²⁹⁵ Entretien avec un douanier français au Pont de l'Europe, le 1er décembre 1999.

a) Evitement total

Les seuls cas où un évitement total domine la relation avec le CCPD sont ceux de la douane allemande et de la police de Sarre. Cet évitement est le résultat d'une stratégie peu intéressée à la communautarisation des capacités de coopération transfrontalière, cherchant à conserver ses réseaux tant que le centre ne présentera pas un intérêt stratégique important. Cela se vérifie pour les deux services, même si, à la différence de la Sarre, la douane a envoyé deux personnels au centre.

*Pourquoi pas faire de la coopération avec la Douane et le BGS? Mais la Douane n'est plus ici, et ce n'est pas pour les quelques personnes qu'il y a ici*²⁹⁶.

Cette stratégie est reflétée dans les statistiques de l'activité du centre²⁹⁷. A partir de 2001, le bilan annuel intègre les chiffres de l'activité de la douane allemande aux chiffres du BGS. Ce procédé efface la possibilité de mesurer l'intensité du travail des douanes allemandes. La douane allemande est la seule qui montre de manière aussi forte qu'elle ne fera pas usage du CCPD, même si elle y a des représentants. Cet évitement est lié à des modes d'action et des voies de coopération qui ne correspondent pas à l'espace du CCPD. Le « kleiner Grenzverkehr ²⁹⁸ » si important au travail de coopération entre les polices des Länder et la gendarmerie ou la police françaises ne compte pas dans le travail entre les douanes²⁹⁹. De même, la Sarre entretient des relations de coopération mais préfère traiter directement avec la gendarmerie frontalière locale ou la CCE de Strasbourg, et depuis 2002 par le biais du CCPD germano-luxembourgeois, plutôt que de manière décentrée par le biais de Kehl.

Le cas des parquets français à l'égard du centre de coopération relève sur une courte période de cette stratégie d'évitement.

*Comme Mondorf-les-bains n'est pas signé, les procureurs de Strasbourg ne veulent pas avoir à faire avec le GZ, ils refusent des infos issues de celui-ci, car il n'est pas officiel*³⁰⁰.

²⁹⁶ Entretien au CCPD, le 12 avril 2000.

²⁹⁷ Dans les chiffres des demandes effectuées au CCPD par la douane allemande, on note déjà une baisse entre 1999 (130 transmissions de données de la France vers l'Allemagne) et 2000 (88 transmissions). Source : CCPD, 2000 et CCPD, 2001.

²⁹⁸ Petite circulation transfrontalière, qui désigne les échanges informels quotidiens entre postes frontaliers étrangers.

²⁹⁹ Sur les niveaux d'intervention de la douane française, cf. DERRAC, M., 1998.

³⁰⁰ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 3 novembre 1999. Ceci n'est plus vrai à partir de 2000.

L'exclusion du CCPD est d'une autre nature que celle relevée pour la Sarre et la douane allemande. Elle est d'une nature légale et non stratégique³⁰¹, et elle est provisoire, puisque ce type de comportement n'est plus observé à partir de 2000 et de l'entrée en vigueur officielle du CCPD.

Les relations du CCPD avec les autres services sont un mélange beaucoup plus complexe qui oscille entre la recherche d'une relation d'exclusivité des acteurs avec le centre et une politique de commercialisation du centre à l'égard des acteurs locaux. Cette stratégie tend à rendre tous les acteurs du champ, même ceux qui se trouvent à la marge ou en dehors du champ, clients potentiels du centre de coopération.

b) Evitement partiel

Un évitement partiel se fait jour chez des services par le recours ciblé et exclusif à certaines composantes du centre.

Ici, avec les gens, il faut avoir un profil bas, du moins avec les Français, et puis, ça passe. Les gendarmes n'ont de toute façon l'habitude de ne traiter qu'avec les gendarmes. C'est sans doute dû à leur formation militaire, mais en tout cas le COG³⁰² de Strasbourg ne veut travailler qu'avec les gendarmes ici, ce n'est pas la même famille³⁰³.

Cette stratégie peut relever d'un évitement calculé des autres services ou simplement dériver du mécanisme des demandes et des compétences qui font d'un service du CCPD l'interlocuteur unique d'un acteur. Chaque service entend faire usage de ses agents et que ses agents au CCPD travaillent essentiellement pour sa coopération avec les services étrangers partenaires, non pour d'autres services nationaux. Cette revendication va à l'encontre des situations concrètes des agents au centre de coopération, amenés à travailler pour le compte d'autres services nationaux que le service d'envoi, voire pour des services non représentés dans le centre.

2. Stratégies de commercialisation

Les stratégies de commercialisation tentent de faire émerger le CCPD comme prestataire universel de service. Cette universalité est toute relative,

³⁰¹ Même si, d'un certain point de vue, le refus de prendre en considération une information issue du centre de coopération relève bien chez les parquets français d'une stratégie visant à éviter les écueils procéduraux portant sur le recueil de la preuve.

³⁰² Centre opérationnel de la gendarmerie.

³⁰³ Entretien avec un policier français au CCPD, le 8 mai 2000.

puisqu'elle n'agit que dans le cadre de la coopération transfrontalière, mais la stratégie vise à offrir un panel d'interventions très large.

Sur ce point, la coordination allemande mène une stratégie plus offensive que son homologue français. La stratégie française du CCPD est caractérisée par une évolution « masquée » au fur et à mesure que des cas traités lui permettent de revendiquer telle capacité d'action, quand la stratégie allemande passe autant par le savoir-faire que par le faire savoir.

Il y a un travail de communication nécessaire, intense, (Slovènes, Tchèques), les visiteurs au centre viennent surtout en majorité sur invitation de la partie allemande; en plus, les exposés, surtout par la partie allemande, sont faits par le coordinateur allemand, mais il veut former d'abord des Allemands du CCPD à la démarche de l'exposé pour que certains puissent être capables de le remplacer dans ses déplacements et aller présenter eux-mêmes le CCPD (c'est dur, parce qu'il faut quelque chose de clair, sans trop dire, mais bien). Puis peut-être que les Français qui assisteront au cours d'exposé et à la formation seront incités à faire de même. Le coordinateur allemand a en vue quatre ou cinq Allemands qu'il veut tout d'abord former à faire des interventions et le seconder dans le travail³⁰⁴. Pour les Français, ils veulent travailler au CCPD et pas passer leur temps à faire de la communication. Mais ça ne va pas comme cela, parce que c'est quelque chose qu'il faut faire passer³⁰⁵.

Et il y a en plus trop de communication par rapport à l'extérieur. Avant, on était plus libre de faire notre métier, parce que cela restait mystérieux par rapport à l'extérieur. Maintenant, les gens apprennent beaucoup trop de choses sur nous et notre travail par tous les moyens de la presse et ce n'est pas bon. Parce que cela met trop en lumière notre travail. Cette transparence n'est pas bonne, on a les mains moins libres, même si certaines personnes souhaitent faire toute cette publicité vis-à-vis de nous³⁰⁶.

Pour septembre, on prévoit de convoquer Civic307, de faire paraître des articles sur le centre. De faire plus de travail de communication par rapport à l'extérieur. Parce que les revues professionnelles sont feuilletées par les policiers³⁰⁸.

Le rapport au champ d'action ne s'éclaircit que peu à peu pour les agents français du CCPD, tandis que les agents allemands ont dès l'abord appliqué des stratégies de communication et d'accès à leur clientèle allemande tout à fait intenses. Mais cette politique s'est révélée peu ciblée³⁰⁹ et a conduit la partie allemande à donner suite à toutes les demandes de visite. L'accaparement du personnel et du temps de travail pour des tâches de communication a été réduit au cours de 2001 et le nombre des visites est

³⁰⁴ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

³⁰⁵ Entretien avec un policier allemand au CCPD, le 12 avril 2000.

³⁰⁶ Entretien avec un douanier français au CCPD, le 10 mai 2000.

³⁰⁷ Revue institutionnelle de la Police Nationale.

³⁰⁸ Entretien avec un policier français au CCPD, le 11 mai 2000.

³⁰⁹ Source : CCPD, 2002, p.18.

tombé de 258 en 2000 à 137 en 2001. Le gain de clientèle s'effectue par des exposés auprès des services opérationnels et des centres de formation.

Les efforts du CCPD pour exister comme organisme constitué de la coopération transfrontalière se portent sur son fonctionnement interne et ses clients effectifs et potentiels. Il s'établit en prestataire de services, i.e. au service des autres acteurs et en entité influant sur les relations dans la zone.

C. Dispositions juridiques, action, structure : qualification des interactions

La coopération ne se déroule pas sur une ligne d'action où la loi, la structure et l'action jouent des rôles immuables. Ces trois éléments de la coopération occupent des positions variables dans l'interaction.

I. Dispositions juridiques – action

La loi n'est un paramètre de l'action que dans sa mise en pratique. Ce n'est pas la règle de droit en soi qui est examinée mais l'usage du droit par les acteurs de la coopération.

La loi structure l'action de coopération en lui étant première, i.e. en organisant la possibilité de la coopération, ou en lui succédant, en légalisant une action de coopération. Elle peut aussi, sans intervenir directement dans l'action, favoriser la coopération. Elle joue alors un rôle de légalisation des procédures et/ou déclenche la coopération si celle-ci permet à un acteur frontalier de dépasser ainsi les « défauts » propres à leur système juridique respectif.

1. La loi comme source de la coopération

La densification du tissu de la coopération transfrontalière s'accompagne d'une connaissance mutuelle approfondie entre les acteurs et d'une mise en perspective des appareils de sécurité qui éclairent les pôles de compétences et les ressources dont disposent les acteurs. L'exploitation complémentaire des avantages des systèmes policiers trouve une de ses sources dans l'impossibilité pour chaque système d'acquérir en propre les capacités d'action dont un autre acteur dispose. Le passage par le partenaire étranger devient une voie efficace pour compenser les défauts du système propre.

Cela vaut pour la coopération opérationnelle et les domaines latéraux de l'action policière comme les moyens techniques. Ainsi, la coopération mise

en place en matière de formation à partir de 2001 entre la gendarmerie et certaines polices de Länder frontaliers est due à des dispositions légales qui forment un obstacle au développement de moyens d'action policière. Les formations croisées entre la gendarmerie et la police de Rhénanie-Palatinat répondent à cette configuration. La législation française interdit le dressage de chiens à la recherche de cadavre à partir de tissus ou d'objets issus de cadavres humains, de telle sorte que la formation des chiens est efficace qu'en Allemagne où l'apprentissage peut se faire à partir d'objets ayant été en contact avec un cadavre humain³¹⁰. La gendarmerie a donc demandé aux services de police du Rhénanie-Palatinat de lui former des chiens, en contrepartie de quoi la gendarmerie forme des chiens policiers de Rhénanie-Palatinat au pistage. L'échange entre ces acteurs est aussi réalisé pour la conduite automobile et motocycliste.

Le droit est l'instrument indirect de la coopération puisque c'est la déficience légale dans un système qui crée les transactions transfrontalières.

2. La loi comme moyen de la coopération

Sa nature d'instrument implique que la loi est aussi utilisée par les acteurs aux fins de la coopération. Le détail de cette utilisation est déterminé avec plus ou moins de rigueur par le contenu de la loi.

Le recours à la règle écrite s'observe dans le cadre de l'entraide judiciaire. Afin de profiter des atouts de l'ensemble des textes qui réglementent la coopération judiciaire en matière pénale, des demandes sont construites à partir des divers textes qu'elles utilisent dans un même dossier. Le recours, dans une même demande à des textes différents permettrait de fournir de la souplesse aux opérations transfrontalières.

Dans le cas de l'exécution d'une observation en urgence, la demande transmise à une partie et en cours d'exécution peut recevoir une nouvelle qualification qui transforme l'observation en urgence en observation en l'absence d'urgence. Cette nouvelle qualification permet l'observation sous des conditions moins restrictives³¹¹ que celles prévues pour l'observation en urgence³¹², alors que le fait donnant lieu à la demande d'observation a été qualifié pour une observation en urgence. Le jeu vise à faire coïncider les règles de droit avec les contingences de l'action policière.

³¹⁰ Et recelant ainsi des odeurs à partir desquelles peut se former l'odorat canin.

³¹¹ Tous les faits punissables pouvant donner lieu à extradition.

³¹² Seuls les faits énumérés à l'article 40.7 CAAS.

A l'inverse, la diversité des textes qui réglementent parfois une même matière peut être mise à profit pour définir de manière restrictive des règles de la coopération implicites ou explicites. Dans certains domaines de police judiciaire, l'utilisation d'une marge de liberté dans la lecture de la règle est d'autant plus visible lorsqu'un mode opératoire est modifié entre partenaires de coopération. Dans le cas du vol à la roulotte, les magistrats frontaliers français considèrent désormais qu'il constitue une infraction pouvant donner lieu à une poursuite transfrontalière sur le territoire français, ce qu'ils ne reconnaissaient pas jusqu'à une date récente.

Le jeu des acteurs avec les règles de droit est possible tant qu'il n'est pas contesté. Or, la coopération directe au sein de certaines structures et l'activité du CCPD permettent à chaque participant d'acquérir une connaissance approfondie du système pénal partenaire et ainsi de porter un jugement sur les décisions de celui-ci à l'égard des demandes qui lui sont posées. En travaillant de manière directe, les services donnent aux partenaires la possibilité concrète de contester leur usage de la règle de droit, surtout lorsque il va dans un sens qui n'est pas favorable à leur demande. En ce sens, la capacité grandissante des acteurs à intégrer les règles de leurs partenaires de coopération conduit à une maîtrise mutuelle des règles de fonctionnement des services.

S'impose alors la nécessité d'une concertation sur les modes opératoires afin de réduire les possibilités de les contester. En même temps, des jeux sont possibles sur les décisions des agences policières et judiciaires. Leur souveraineté en matière de décision n'est plus totale et les nécessités de l'action influencent l'usage de la règle de droit. La relation de la règle à la pratique n'est pas une relation de domination par la règle de la pratique.

II. Action – structure

Les interactions entre l'action et la structure se basent en revanche sur un rapport non de force mais de capacité. L'action est structurée en amont par la loi qui en fixe les limites et assumée par des structures policières, qui doivent avoir la capacité la meilleure possible de réponse aux demandes de coopération. L'objectif de toute structure réside dans sa conservation et dans la réalisation de ses buts fonctionnels. Ce sont donc en partie les formes et la nature des actions de police qui conditionnent les évolutions internes des structures. Cette influence de l'action sur la structure est illustrée par la création en 1994 de la Brigade régionale d'enquêtes et de coordina-

tion (B.R.E.C.) au SRPJ de Strasbourg. Cette création s'inscrit dans un cadre national français à partir de 1991, mais elle est aussi motivée par la nécessité de disposer d'une unité opérationnelle qui soit capable d'assister les services partenaires allemands dans leurs opérations transfrontalières, en particulier lorsque les services allemands utilisent leurs unités mobiles spéciales³¹³. Le type d'action des services frontaliers motive des changements structurels chez leurs partenaires.

Dans la coopération transfrontalière, les jeux de la structure et de l'action ne se déroulent cependant pas à sens unique. La structure détermine elle aussi l'action policière. Tant les structures spécialisées que les services opérationnels locaux plus classiques influencent la conduite de l'action. Dans le cas des demandes d'observation ou de poursuite, le refus français d'autoriser un service allemand à franchir la frontière ou à poursuivre l'opération commencée tient souvent à l'inadéquation entre les modes opératoires allemands et les capacités du service français chargé d'accompagner ou de finaliser l'opération en territoire français. Ce déséquilibre récurrent est, entre autres facteurs, à la base de la réduction du nombre de demandes de poursuite transfrontalière, dans la mesure où la convergence entre les modes d'action des deux partenaires n'a pas lieu. Il ne peut y avoir convergence des modes opératoires que lorsque chaque partenaire a un intérêt semblable à cette convergence et dans le cas de la poursuite, les acteurs français ont été dotés d'une BREC, mais ont aussi considéré qu'une mise à niveau totale ne présentait pas d'intérêt au regard de leur propre usage de la poursuite transfrontalière.

Ce type d'interaction entre la forme de l'action et la structure policière n'a d'influence que dans le cadre de contacts fréquents entre partenaires de coopération.

III. Dispositions juridiques – structure

Le troisième binôme interactionnel est constitué par les relations entre la loi et la structure. La loi exerce une influence déterminante sur la création directe ou indirecte et l'évolution des structures de la coopération transfrontalière. Elle a créé de manière directe le CCPD, mais cette création est elle-même issue de la CAAS qui permet la conclusion d'accords pour la réglementation de la coopération transfrontalière entre les Etats Parties. En ou-

³¹³ Et notamment les Mobiles Einsatzkommandos (MEK), comparables aux BREC dans leurs missions et leur structure.

tre, la complexité des règles de la coopération transfrontalière dans la CAAS appelle la création d'une structure de filtre et de coordination entre les acteurs, l'application directe de ces règles mettant en danger la cohérence du tissu fonctionnel dans la zone frontalière. L'impossibilité de canaliser les demandes d'entraide engendrerait des dysfonctionnements (engorgement ou désaffectation de certains services, méconnaissance des textes, mauvaise maîtrise des règles d'action, etc.)³¹⁴. En ce sens, la loi est créatrice de structures de manière directe et indirecte.

L'interaction joue aussi dans le sens contraire. Chaque structure utilise la règle de droit dans son travail et influe sur son efficacité ou sur sa forme. Dans le cadre de la coopération sur le Rhin, les services de gendarmerie et de police fluviale allemande ont été associés à la rédaction de l'accord de Vittel de janvier 2002. Cet accord relève d'un projet franco-allemand élaboré en partie par les structures de la base, i.e. par les services en coopération. La forme de la concertation influe sur le produit juridique puisque l'accord sur la coopération sur le Rhin n'intègre que les partenaires français et allemand, et non le partenaire suisse qui gère pourtant la sécurité fluviale avec l'Allemagne sur une partie du Rhin. Réalisé par et pour les services français et allemand, le projet de traité de coopération a été repris par les autorités signataires sans que les autres acteurs potentiels de la coopération ne soient intégrés au produit juridique. Cela n'implique pas que les autres services étatiques de sécurité sur le Rhin ne peuvent pas être intégrés ultérieurement à l'accord de Vittel. Mais leur absence marque une élaboration par les services dont la coopération est la plus intense.

La capacité des structures à influencer sur la règle de coopération dépend du degré d'intégration entre les participants. Une structure en soi n'a en ce sens aucune capacité d'action. Le cas des services de sécurité fluviale, où deux services opérationnels peuvent élaborer et imposer leur projet juridique à des autorités politiques, est exceptionnel et n'est pas représentatif de processus plus globaux dans le champ d'action de la coopération transfrontalière. Mais il illustre la capacité des acteurs à élaborer leurs règles d'action et à les imposer par le biais du législateur à l'autorité politique. La

³¹⁴ Le problème de la capacité des agents à appliquer correctement les règles de coopération est soulevé par BRAMMERTZ, S. et al., (1993, T. 1, pp. 63 sqq., et p. 74) qui notent une méconnaissance générale des procédures en matière d'échange d'information, d'observation et de poursuite transfrontalières. Les auteurs notent que les règles de la poursuite transfrontalière, i.e. de la mesure la moins employée, sont les mieux connues.

réussite du projet³¹⁵ tient à la qualité des chaînes de communication entre le local et le central³¹⁶ et au degré d'intégration entre les acteurs. Plus ce degré d'intégration est fort, plus la capacité à peser sur la loi sera importante. Elle peut se jouer à divers niveaux. Ici, il s'agit d'un rapprochement fonctionnel qui tend à une similarité fonctionnelle entre les services, ce qui renforce leur capacité à agir comme un groupe d'action. Cet exemple d'intégration fonctionnelle est le seul dans le champ, et il n'y a pas d'intégration de type statutaire³¹⁷.

IV. Principes de fonctionnement du champ

Le champ de la coopération transfrontalière régionale fonctionne à partir d'interactions de type mécanique et de type stratégique. Les interactions mécaniques sont déterminées par les éléments immuables du système d'action concret, i.e. la structuration juridique et organisationnelle du champ. Les interactions stratégiques reposent sur la marge décisionnelle des acteurs, i.e. sur les éléments contingents du champ qui peuvent toucher la nature du cas pour lequel une action de coopération est requise, la répartition des compétences entre les services, la maîtrise des textes par les agents, les capacités techniques des acteurs. Ces éléments contingents englobent la phase de création des éléments structurels, tels que les cadres juridiques de l'action. L'élaboration de l'accord de Vittel sur la coopération fluviale franco-allemande en est un bon exemple. La dynamique stratégique à l'œuvre entre les services de sécurité fluviale français et allemands crée les cadres structurels qui sont dans leur application des facteurs d'interaction de type mécanique car pré-donnés à l'action.

Les interactions mécaniques interviennent tout d'abord dans le champ, pour ensuite servir de cadre d'action aux interactions stratégiques des acteurs. Mais la structuration du champ peut elle-même être l'enjeu de stratégies entre les acteurs. Ce n'est qu'à partir du moment où la cristallisation partielle ou totale des données du champ est achevée que les stratégies d'élaboration sont remplacées par les mécanismes durables du fonctionne-

³¹⁵ Projet qui doit être ratifié par les Etats Parties.

³¹⁶ Cette communication apparaît plutôt efficace dans la gendarmerie et la police des Länder et souffre d'un manque de relais dans la police nationale française.

³¹⁷ Cette intégration statutaire serait par exemple réalisée dans le cas de l'émergence d'une police européenne sur la base du fonctionnement d'Europol. Sur ce type d'intégration policière européenne, cf. CHEVALLIER-GOVERS, C., 1999, pp. 82-85.

ment du champ. A partir de là se mettent en place des interactions de type stratégique, au cours desquelles les acteurs travaillent sur les éléments non contraignants du champ, i.e. sur ceux qui ne sont pas entièrement déterminés par la règle de droit ou par l'organisation.

Par ailleurs, le champ fonctionne selon une logique de saturation. Tous les secteurs d'activité dans lesquels une action de coopération peut être réalisée sont peu à peu investis par les acteurs. Ce processus relève d'une stratégie d'occupation des positions dans le champ de la coopération dans la zone frontalière et donne à ce champ des cadres d'action de plus en plus précis et fixes, au sein desquels la capacité des acteurs à agir stratégiquement se réduit peu à peu. Ce phénomène de saturation est aussi décelable dans l'usage de la règle de droit. Les acteurs font usage des possibilités d'action inscrites dans les textes mais cherchent en outre à asseoir ces pratiques sur une base légale la plus solide possible en recourant à des normes élaborées avant l'existence de ces pratiques et à saturer juridiquement leur action de coopération transfrontalière par l'élaboration de nouvelles normes.

Toute la difficulté des acteurs à agir dans le champ peut se résumer à ce dilemme. Ils ne peuvent s'assurer une position durable dans le champ qu'en agissant sur les cadres, en les laissant se cristalliser, en particulier au moyen de la loi. Mais cette fixation des cadres de l'action, qui devient d'autant plus précise que le travail de coopération connaît une spécialisation accrue, restreint à son tour les capacités stratégiques des acteurs. La solution à ce problème adoptée par les acteurs réside dans l'élaboration de cadres qui laissent une part d'autonomie dans l'action. Enfin, la trame dense des liens de coopération assure à la zone des capacités renouvelées de quadrillage de l'espace.

D. Effets de la coopération transfrontalière sur les systèmes nationaux³¹⁸

En se reformant autour d'une zone frontalière englobant des parts de territoire français et allemand, la gestion de la sécurité transfrontalière se définit

³¹⁸ Les réflexions développées ici ont fait l'objet d'une communication dans le séminaire « Questions de Police » sur « les enjeux nationaux de l'unification européenne dans le domaine policier » du Groupe Européen de Recherche sur les Normativités au Centre d'Études Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales, à Paris le 23-24 mars 2001 et d'une publication (*Cultures et Conflits*, 2003, 33-56).

en fonction des capacités de coopération et de l'adaptation des compétences et des savoirs entre les partenaires. Ceci amène dans la bande frontalière des modifications dans les relations des services locaux à leurs organisations centrales respectives.

La pratique de la coopération transfrontalière n'affecte pas seulement les réseaux de coopération locaux anciens. Elle touche aussi les services centraux et leur capacité décisionnelle et régulatrice, dans la mesure où la zone frontalière devient un territoire géré en commun par une multiplicité d'acteurs. Les transformations de la gestion de la périphérie par le centre sont intéressantes dans le cas de la coopération transfrontalière parce qu'elles ne sont pas unidirectionnelles³¹⁹. Elles signalent souvent la capacité de la périphérie à entraîner le centre dans le mouvement de transformation qui s'opère pour elle-même. Elles concernent les rapports du centre à sa périphérie mais aussi l'organisation générale des systèmes nationaux de la sécurité.

I. Dynamiques professionnelles

Il existe autant de dynamiques professionnelles que de faisceaux d'interaction entre les acteurs du champ de la coopération transfrontalière. Les dynamiques professionnelles sont engendrées par la confrontation des pratiques de coopération et concernent tout ce qui entraîne des modifications durables dans les pratiques, les missions et les compétences des agents. En effet, l'intensification des interactions entre les services permet une confrontation directe entre leurs modes opératoires.

Bien entendu, seuls certains types d'interaction ont un impact véritable sur les professions et trois d'entre elles sont retenues pour leur pertinence dans ces processus d'influence sur les systèmes nationaux.

1. Sources de ces dynamiques

a) Services de police et parquets

Entre les services de police judiciaire et les parquets de la zone frontalière se sont instaurées des relations basées davantage sur la complémentarité des savoirs et des compétences que sur la direction du parquet sur le service de police. Les services de la justice ne se sont investis dans la coopération transfrontalière que relativement tard par rapport aux services de police et

³¹⁹ I.e. du centre vers la périphérie.

ceux-ci disposaient déjà de relais transfrontaliers prêts à utiliser les nouveaux instruments de coopération quand les services judiciaires ignoraient encore beaucoup de ces instruments.

Ce sont ainsi les capacités de coopération des services de police qui ont entraîné les services judiciaires dans leur sillage. Les services judiciaires se sont appuyés au départ sur les officiers de police judiciaire pour explorer les terrains d'action et identifier les partenaires. Certains agents ou certains services ont servi de tremplin aux relations judiciaires transfrontalières. Les services judiciaires ont par la suite continué d'avoir recours à ces ressources policières dans les problèmes d'entraide judiciaires. Non seulement les services judiciaires ne se sont pas affranchis, dans leurs relations transfrontalières, de l'aide des services de police judiciaire mais encore cette relation s'est renforcée au fur et à mesure que se mettaient en place les instruments de coopération, parce qu'ils sont souvent une aide linguistique irremplaçable et qu'ils ont une connaissance des textes de lois et des réseaux partenaires parfois meilleure que les magistrats.

Pour cette raison, et sans doute de manière plus marquée du côté français qu'allemand³²⁰, ces relations une fois construites ne se sont pas délitées lorsque les problèmes juridiques majeurs liés à l'application des textes de la coopération transfrontalière se sont un peu apaisés. Les magistrats frontaliers recourent à certains services de police spécialisés, en particulier dans le cadre du CCPD, dans leur travail avec les parquets étrangers limitrophes et pour leurs besoins de traduction et d'interprétariat, même dans le cadre de réunions entre magistrats. Des agents ont acquis dans leur travail de coopération transfrontalière une expérience dans le maniement des textes juridiques, dans les procédures pénales en vigueur dans les deux pays et dans les réseaux de partenaires policiers et judiciaires et constituent une ressource essentielle dans la bonne marche de la coopération judiciaire.

Le rapport de direction attribué aux magistrats est troublé par l'intervention des services de police comme co-décideurs de la procédure, et non plus comme exécutants. Ce rôle est déjà remis en cause dans les relations classiques entre procureur et OPJ, mais joue seulement dans la pratique, sans atteindre aux rôles symboliques des deux parties. Dans la zone frontalière, les rôles sont si modifiés qu'ils peuvent aller jusqu'à inverser les positions, l'agent devenant alors le conseiller du magistrat qui fait exécuter une demande d'entraide ou en formule une lui-même. S'instaurent de

³²⁰ Du côté allemand, les relations entre police et parquet sont habituellement déjà plus imprégnées d'une relation de collaboration qu'en France.

nouveaux modes de travail ouvertement coopératifs à partir desquels les acteurs peuvent difficilement revenir à leurs rôles initiaux.

b) Police et gendarmerie nationales et polices des Länder

Le rapport quotidien d'agents exerçant des missions similaires dans des systèmes nationaux différents est l'occasion d'une mise en perspective mutuelle des capacités d'action. Sur les éléments de comparaison sur lesquels les services ne peuvent exercer qu'une influence réduite au prix d'un effort intensif dont le local n'a pas les moyens, la comparaison se réduit à un constat ou à la défense apparente du propre système. C'est visible chez les agents français du CCPD qui défendent vigoureusement la dualité de l'organisation française quand bien même ils considèrent qu'elle produit surtout une dépense d'énergie peu efficace.

En revanche, les éléments de comparaison sur lesquels les acteurs locaux peuvent exercer une influence³²¹ sont objets de discussion, de mise en perspective des professions et des conditions d'exercice des missions et, dans la mesure où cela est possible, de modifications et d'adaptation aux conditions de la coopération.

La situation des agents frontaliers dans le cadre post-Mondorf permet aux agents de terrain de jeter un œil sur le système voisin et d'organiser une complémentarité entre les deux systèmes³²². Les services frontaliers s'engagent dans une recherche de la performance qui modifie les capacités de travail et les ressources des services de part et d'autre du Rhin.

c) Police et gendarmerie nationales

Elles constituent un binôme dès lors qu'on les considère sous l'angle des interactions entre les deux organisations. L'identité de profession forme la source de tous les types d'interaction professionnelle, institutionnelle et organisationnelle entre gendarmerie et police nationales. Elles occupent les mêmes positions professionnelles et ont pour cela les mêmes partenaires de coopération transfrontalière. Les deux organisations ont donc un intérêt semblable dans la coopération et l'amélioration des performances de leur profession, en particulier en police judiciaire³²³.

³²¹ Cette influence réformatrice peut être dirigée vers le propre service ou vers le service partenaire de coopération.

³²² On peut citer la création des écoles de langue de Lahr, puis de Müllheim, entre la gendarmerie et la police de Bade-Wurtemberg, et le système de formations croisées entre la gendarmerie et la police de Rhénanie-Palatinat.

³²³ Cf. DIEU, F. et al., 1999, p. 85 sqq.

Un service frontalier tend à réaliser des améliorations dans ses capacités de coopération dans les domaines mêmes qui ne sont pas explorés par l'autre organisation nationale. Il s'agit d'éviter de donner prise à la concurrence en s'appropriant de manière exclusive des pôles d'excellence, et de s'assurer un partenariat privilégié avec l'homologue allemand. Les possibilités d'un tel jeu étant à peu près anéanties dans les domaines d'action du CCPD, c'est dans les domaines annexes à la coopération opérationnelle que cette stratégie se développe.

Cette situation se développe entre le Bundesgrenzschutz allemand et la police des Länder, comme par le biais de la formation récente dans le BGS de groupes d'enquêtes pour la lutte contre la criminalité organisée. Ces nouvelles formations pourraient ainsi amorcer une concurrence avec les services d'enquête³²⁴ des LKÄ.

2. Effets de ces dynamiques

Les phénomènes d'interaction entre des professions du contrôle social amenées à travailler ensemble fréquemment peuvent être amples et profonds même s'ils se situent dans un espace régional restreint. Ils sont d'autant plus vastes que les profits tirés de la confrontation des systèmes nationaux ne sont pas seulement reversés aux services de la région frontalière, mais à l'ensemble des services territoriaux, et ne s'adressent pas seulement à l'organisation qui les réalise concrètement, mais à toutes les organisations d'un territoire. Ainsi, la formation d'un « chien de cadavre » par la police de Rhénanie-Palatinat pour la gendarmerie a profité à la police nationale, à laquelle la gendarmerie a prêté (avec succès) le chien pour une enquête dans le sud-est de la France.

a) Spécialisation

La tendance à une spécialisation accrue de certaines professions et à l'émergence de nouvelles liées à la coopération transfrontalière est indubitable. Jusqu'à la période post-Mondorf, l'action ne cesse d'être génératrice de professionnalisation et de spécialisation des acteurs.

Cette professionnalisation se traduit par l'émergence de structures entièrement consacrées au travail de coopération transfrontalière³²⁵. Cette spé-

³²⁴ Cf. MISCHKE, T., 2002. L'auteur insiste sur l'émergence du BGS comme service de police judiciaire supplémentaire dans l'appareil allemand déjà complexe de police judiciaire et sur la concurrence que cela attise dans la lutte contre la criminalité.

³²⁵ Sur ces structures, on peut se reporter à la 2^{ème} partie du travail, B, I.

cialisation touche les services au sein desquels se développe la coopération comme une activité en soi et les agents qui se spécialisent³²⁶. De nouvelles professions émergent dans le domaine de l'entraide judiciaire, de l'échange de renseignement, de la formation, et même de la traduction et de l'interprétariat. En particulier au moment du renouvellement des effectifs, la très haute spécialisation de ces postes, leur existence en tant que professions en soi, se manifeste clairement. Tant que ces missions ont été assumées par les mêmes agents depuis Schengen, la complexification des procédures, l'introduction de nouveaux textes, et leur mise en pratique ont pu être absorbées par ces agents. Ils ont accompagné l'évolution des modes opératoires et ont été en mesure de les assimiler et de les réinvestir dans leurs pratiques de travail progressivement. L'effort individuel de formation professionnelle est passé inaperçu. La coopération n'est plus seulement une question de connaissance des personnes, mais des acteurs, de leur rôle et des textes qui régissent cette coopération. Elle nécessite bien davantage un personnel qualifié et averti. La nécessité de former de manière ciblée les agents appelés à exercer ces nouvelles professions frontalières a amené la réalisation de centres de formation linguistique ou juridique et technique qui produisent de la spécialisation, mais qui en eux-mêmes génèrent aussi l'existence de personnels spécialisés dans la formation des futurs agents de coopération³²⁷.

Les agents qui exercent ces professions disposent ainsi d'une nouvelle forme de compétence qui n'est pas seulement exploitable dans la zone frontalière, puisque la coopération franco-allemande ne s'arrête pas à la zone Mondorf, mais peut s'étendre à l'ensemble du territoire. Néanmoins, ce processus de professionnalisation et de spécialisation touche avant tout la zone frontalière. Il engendre des besoins ciblés en ressources humaines et matérielles et une élite de la coopération transfrontalière dans l'administration publique d'Etat. Celle-ci est susceptible de chercher sa reconnaissance en tant que profession parce qu'elle se situe au croisement de

³²⁶ Déjà noté par BENYON, J. et al., 1993, p. 301.

³²⁷ En ce sens, l'évolution du système local va dans le même sens que celui que FIJNAUT, C. (1993, p. 167) prévoit pour Europol. Quand un service ne peut pas ou plus s'inscrire dans la coopération opérationnelle parce que celle-ci est déjà organisée de manière exhaustive ou parce qu'il n'en a pas la compétence, il cherche à occuper les champs latéraux de la coopération policière, tels que la formation des agents. Le champ de la formation policière constitue de fait un terrain de coopération en soi extrêmement actif au niveau européen (DUPONT, C., 1998).

deux systèmes nationaux et travaille pour tous les services nationaux, et celle de la dimension internationale de son travail de « sécurité intérieure ».

b) Intégration

Ce mouvement s'accompagne d'un processus d'intégration des professions entre services étrangers. Ce phénomène n'est enregistré qu'au niveau des professions, i.e. non pas entre les organisations, encore moins entre les institutions. Le niveau professionnel est le seul qui permet cette intégration partielle des activités, qui est en fait un resserrement des complémentarités entre les ressources professionnelles de part et d'autre du Rhin.

L'intégration professionnelle est la capacité d'un service à répondre aux sollicitations de coopération issues de tout autre service. Elle peut être partielle, réalisée entre deux acteurs, ou globale, entre tous les acteurs de la zone frontalière. Dans le cas de la coopération dans la zone frontalière franco-allemande, on se trouve dans une situation d'intégration professionnelle partielle forte, même si le centre de coopération dirige les acteurs vers une intégration professionnelle globale. Mais ce phénomène d'intégration des domaines latéraux à la coopération opérationnelle et d'actions de coopération précises³²⁸ constitue un angle de lecture pertinent des transformations au niveau local des systèmes de sécurité nationaux.

II. Dynamiques institutionnelles

Les créations juridiques ou techniques, les projets pratiques, relèvent d'une ou de plusieurs institutions ayant établi un plan de développement de la coopération variablement clair. Les évolutions et leurs résultats ne répondent en outre pas nécessairement à ce que projetaient les institutions. Il n'est pas sûr que les conséquences du fonctionnement du centre de coopération de Kehl sur les réseaux de coopération aient été voulus ou envisagés par les institutions créatrices.

La question se pose alors du poids réel des institutions. Elles semblent prendre une large part dans les transformations majeures du champ, mais il importe avant tout de définir le sens de la dynamique qui les pousse à agir sur les structures d'action. Pour qu'une institution engage des transformations qui pourraient affecter sa place et son rôle, des facteurs d'action puis-

³²⁸ Au sein du centre de coopération de Kehl, mais aussi dans le cadre d'opérations menées en parallèle par des services français et allemands, ou encore de futures patrouilles mixtes prévues dans la zone frontalière franco-allemande.

sants doivent intervenir. En particulier en raison de la nature fortement expérimentale du projet du CCPD, le degré d'implication des institutions est plus fort que dans une situation de relation « normale ».

On peut ainsi supposer que la création de centres de coopération aux autres frontières intérieures françaises amènera des interactions moindres entre les institutions. Les enjeux institutionnels majeurs sont en effet connus depuis l'installation du CCPD franco-allemand et ne peuvent encore intervenir que des contingences institutionnelles propres à la configuration de chaque frontière.

1. Sources de ces dynamiques

L'interaction entre les institutions centrales touche aux projets de chacune en matière de coopération transfrontalière et aux capacités à les réaliser. Dans les capacités de propositions, les institutions françaises et allemandes disposent de forces égales. Jusqu'à l'accord de Mondorf, les évolutions structurelles et opérationnelles de la coopération transfrontalière ne nécessitaient qu'une entente entre deux institutions étrangères et se réalisaient rapidement. Cette situation de binômes institutionnels renforçait les possibilités de convergence des projets.

L'intégration d'institutions dotées de missions et de priorités autres rend un projet commun beaucoup plus hasardeux. Cette convergence des projets caractérise les relations institutionnelles en matière de coopération dans la zone transfrontalière jusqu'à la CAAS. A partir de là, les difficultés d'harmonisation des projets augmentent³²⁹.

La création d'un projet commun à toutes les entités institutionnelles de la coopération représente un obstacle surmonté avec des succès très variables de part et d'autre du Rhin. Du côté allemand, on est parvenu à un accord sur la gestion du centre de coopération et ses objectifs opérationnels généraux, même s'il ne règle pas tous les conflits de pouvoir entre les institutions. La partie française a échoué dans ce travail. Aucun projet commun n'apparaît et la concertation institutionnelle n'a pas eu de résultat³³⁰. C'est

³²⁹ Cette difficulté à réaliser des projets communs dès que le nombre d'institutions parties est supérieur à deux surgit déjà dans l'arrangement franco-allemand sur la création des commissariats communs de 1995 qui prévoyait pour entrer en vigueur l'accord des Länder sur les missions de ces commissariats. Cet accord n'a pas été fourni. Sur ce point, se reporter à la 2^{ème} partie, C, II, 1.

³³⁰ Des rencontres interministérielles ont eu lieu mais visaient à permettre à chaque institution de défendre ses intérêts plus qu'à mettre au point un concept commun de gestion de la frontière.

dans la pratique locale que les projets institutionnels créent un territoire d'entente minimal pour rendre possible le fonctionnement du centre de coopération. La capacité des institutions françaises à adapter un projet par rapport aux réalisations concrètes dépend alors du type de communication entre les niveaux local et central.

Deux sources d'interactions sont retenues. La première met en relation chaque niveau central des institutions participantes, qu'il soit à l'échelle régionale ou nationale. La seconde met en rapport l'institution et le local.

Par ailleurs, parce qu'elle dispose, dès avant l'élaboration concrète du centre, d'une base d'entente minimale sur le concept et les objectifs de la structure, la partie institutionnelle allemande jouit de la capacité de faire passer son projet de coopération transfrontalière auprès de partenaires institutionnels qui n'ont rien à proposer ou à opposer, sinon que de manière parcellaire et divisée. De cette manière, la possibilité pour les autres parties institutionnelles de s'opposer à la définition d'un projet est réduite par leur absence de proposition. Le projet institutionnel allemand est donc plus fortement représenté, et peut donc plus facilement s'imposer comme base de travail commune à l'ensemble des parties. Cette force du projet allemand tend par ailleurs à se répercuter sur les modes opératoires et la gestion de la structure³³¹.

2. Effets de ces dynamiques

a) Déplacement des rôles institutionnels locaux

En reportant implicitement sur le niveau du local la mission de définir des modes d'action adaptés aux transformations du champ, les acteurs centraux déplacent la répartition des missions. Théoriquement, le niveau central définit une politique ou un projet institutionnel que le niveau local est chargé d'appliquer. Dans le cas de la coopération transfrontalière, c'est le niveau local auquel revient la mission d'adapter un projet institutionnel.

Dans un premier temps, ce ne sont que les organisations policières qui ont contribué à déterminer ce projet, marquant ainsi l'absence de concept commun du travail frontalier du côté français. Dans un second temps, l'intervention des services judiciaires dans la définition des relations et des modes opératoires de la coopération transfrontalière déplace à nouveau les pôles de définition des projets institutionnels des services policiers vers les

³³¹ Sur ce point, voir 3^{ème} partie, B.

services territoriaux de la justice. Les parquets se saisissent peu à peu du travail de détermination des orientations de la coopération.

Néanmoins, l'élaboration d'un projet de coopération transfrontalière n'est pas pour autant une création des institutions mais des services locaux, et s'apparente davantage des stratégies de travail et non à une vision globale de la zone frontalière.

Il se peut qu'au fil des réalisations singulières la zone frontalière se profile comme terrain d'action et de projets communs. Ceci est en fait le résultat de dynamiques institutionnelles faibles ou disparates du côté français, plus précises du côté allemand³³². Les réalisations frontalières sont plus souvent dues à la prise en charge du travail institutionnel par les services locaux qu'à une position institutionnelle claire de chaque côté du Rhin. L'institution n'intervient ainsi souvent que pour parapher des projets singuliers lancés par le niveau opérationnel. La concertation entre les institutions reste l'exception.

b) Sens et impacts des relais entre institution et périphérie

Le retrait des institutions au profit des services locaux des organisations dans la définition de l'action dans la zone transfrontalière, i.e. l'effacement des enjeux institutionnels au profit d'enjeux techniques et professionnels³³³, se traduit par un engagement fort du local dans ces transformations.

Cet engagement vise à pallier l'absence de projet en élaborant les structures auxquelles est a posteriori donnée une dimension institutionnelle. La chaîne de décision connaît un mouvement inverse de celui que l'on pourrait attendre, en partant du local sous forme de réalisations ou de projets vers le central qui les formalise. La capacité d'une institution à concevoir son développement en frontière dépend donc moins de son infrastructure centrale que des chaînes de communication du local au central. A cet égard, les institutions qui disposent des chaînes de réaction les plus courtes présentent aussi les projets d'action les plus développés. La gendarmerie et la police du Bade-Wurtemberg se distinguent en effet par la multiplicité et la variété de leurs projets de coopération prévus ou réalisés. Cette situation est favorisée dans le cas de la police du Bade-Wurtemberg par la régionalisation de

³³² Même si l'institution douanière allemande ne brille pas par sa volonté ou sa capacité à s'investir dans un projet commun ou en propre de développement de la coopération transfrontalière franco-allemande. La capacité de projet pour la zone est plus développée chez les Länder que dans les organisations du Bund.

³³³ I.e. sous le niveau institutionnel.

l'organisation. Dans le cas de la gendarmerie, cette liaison directe entre les deux niveaux est due en partie à l'organisation centrale relativement faible de la gendarmerie, qui réduit le nombre de partenaires centraux des acteurs locaux et donc le nombre d'intermédiaires. En matière de coopération transfrontalière, les services locaux de gendarmerie disposent de points de relais spécialisés au niveau régional qui sont en lien direct avec la cellule centrale compétente pour le suivi des questions de coopération. L'absence d'intermédiaire permet une forte réactivité de l'institution par rapport aux développements locaux.

Cette configuration s'oppose aux autres institutions dont la structuration centrale plus complexe est un facteur de lenteur des communications entre local et central³³⁴. Toutefois, dans la configuration du CCPD, l'institution de la police nationale dispose de l'atout de sa forte présence au niveau central. Elle possède alors dans la phase de retraduction du projet local en concept institutionnel³³⁵ une capacité de mobilisation plus forte que les autres institutions.

Le local affirme sa place comme lieu de conception et d'organisation des projets institutionnels de coopération transfrontalière et l'institution qui se garantit l'accès le plus direct au niveau local est la mieux armée pour répondre aux souhaits de son niveau territorial et aux sollicitations des partenaires étrangers. Dans le cas d'une institution qui conserve une capacité de réaction importante, le local participe à la conception et à la gestion de son territoire.

III. Dynamiques organisationnelles

1. Sources de ces dynamiques

Le développement de la coopération transfrontalière pousse chaque organisation à créer en son sein des ressources et des pôles de compétence propres, spécifiques au travail de coopération transfrontalière. Ces créations font émerger de nouveaux types de professions et influent sur d'autres segments des organisations. Les douanes française et allemande, la police et la gendarmerie nationale, mais aussi les polices fédérales allemandes tel-

³³⁴ Cela est révélé à de nombreuses reprises dans le traitement du dossier du CCPD et dans le suivi de son fonctionnement par le niveau central.

³³⁵ Mais son action à l'égard du champ gouvernemental tend davantage à la défense des intérêts sectoriels de ses composantes (ici, de la PJ, de la PAF ou de la SP) plutôt qu'à la présentation d'un projet d'action endossé par l'institution dans son ensemble.

les que le BGS et le Bureau fédéral de police judiciaire possèdent des services anciens traitant de la coopération internationale dont l'émergence des nouveaux services de la coopération transfrontalière dans la zone frontalière et au niveau central³³⁶ réduit les territoires d'action.

Une deuxième dynamique est décelable dans le rapport des services frontaliers à leurs services centraux et dans l'utilisation de la coopération comme moyen de pression pour obtenir des ressources supplémentaires. Au nom de la nécessité d'être à forces égales avec les partenaires de coopération, les services locaux peuvent réclamer des ressources supplémentaires en plaçant ces revendications sous le sceau de l'intérêt de l'organisation toute entière. L'organisation se transforme par le biais de la coopération transfrontalière.

Le troisième type d'interaction se rapporte aux restructurations organisationnelles dans la zone frontalière. Le CCPD a regroupé les compétences et les services de coopération transfrontalière. En même temps demeurent actives des structures dispersées le long de la frontière, la plupart franco-allemandes, et d'autres se créent après Mondorf. Ce dernier phénomène contrebalance celui amorcé par le centre de coopération de Kehl. Les conséquences sur les organisations résultent de ces deux tendances apparemment contradictoires et se résolvent en un phénomène de création et de concentration des compétences opérées sur un schéma systématiquement franco-allemand.

2. Effets de ces dynamiques

a) Division du travail et revitalisation des structures

Le premier phénomène est la création et la revitalisation de services de coopération au sein des organisations. La création de nouveaux services de coopération au niveau local et central s'explique en partie par la nécessité d'avoir dans chaque organisation aux différents niveaux de responsabilité et d'action les ressources pour répondre aux sollicitations des partenaires. Ces créations empiètent sur les compétences des services auparavant chargés de la coopération internationale qui réagissent à ces mouvements en réactivant leurs propres capacités d'action. C'est le cas du service central de l'AAMI³³⁷ des douanes françaises chargé des relations avec les partenai-

³³⁶ Tels que les bureaux nationaux SIRENE chargés au niveau central de l'autorisation et du suivi des demandes d'observation transfrontalière sur leur Etat.

³³⁷ Assistance Administrative Mutuelle Internationale.

res étrangers de coopération. Il a augmenté de manière notable sa productivité avec l'Allemagne à partir du moment où des douaniers français ont investi le CCPD. Ce phénomène de dynamisation s'observe aussi pour la gendarmerie française. La création de la Division des Relations Internationales au sein de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale répond au besoin de combler le retard accumulé sur la scène européenne en matière de coopération policière, dans le domaine transfrontalier en particulier. Ce retard de la gendarmerie existait à l'égard des forces de police françaises et des autres services européens³³⁸. La DRI a permis l'insertion de la gendarmerie dans les négociations de Mondorf et la défense de la coopération directe. L'intensification des relations transfrontalières de coopération est liée à la mise en place de services centraux de suivi de la position de la gendarmerie à un niveau européen.

La revitalisation des structures résulte de l'évolution de la coopération transfrontalière qui grignote sur les domaines de compétence de certains services centraux. La dynamisation des structures centrales accompagne alors une division croissante du travail de coopération au niveau local et régional.

Il y a division du travail car la coopération transfrontalière ne se satisfait plus d'un service minimum. Il requiert des personnels compétents et des moyens techniques importants, dans la mesure où il s'agit de demandes complexes. La spécialisation de plus en plus pointue des personnels mène à une division du travail qui s'opère entre travail de coopération et missions territoriales classiques et au sein des missions de coopération. Le personnel frontalier n'est ainsi plus affecté globalement à la coopération transfrontalière mais à la formation linguistique ou juridique, à l'entraide judiciaire ou au suivi des relations publiques avec les partenaires. Cette division du travail fait émerger des professions nouvelles et quasi confidentielles en raison du petit nombre de personnels qui les partagent et crée de la dispersion au sein des organisations.

Ces phénomènes s'accompagnent d'une décentralisation sensible des services. La spécialisation suit une remise des missions spécialisées aux services locaux compétents. Les formations linguistiques et techniques pertinentes sont reportées vers la frontière, au sein de structures spécialisées, déchargeant les structures centrales de formation d'une branche de leur ac-

³³⁸ Cf. PLANTEVIN, M., 1993, pp. 113 sqq.

tivité³³⁹. L'objectif de la gendarmerie est éclairant. Elle veut établir sur les frontières françaises des écoles linguistiques du type de Lahr et Müllheim pour les agents locaux et décharger les centres nationaux de formation qui se concentreront sur les langues plus rares.

b) Concentration régionale

Cette division des activités qui morcelle les services est compensée par une tendance au regroupement des ressources dans une configuration franco-allemande. La division extrême du travail de coopération transfrontalière s'effectue en même temps que la création de structures communes franco-allemandes qui regroupent les activités spécialisées des organisations. Ce phénomène est évident dans le cas du CCPD de Kehl. Certaines activités réalisées au sein des services territoriaux sont regroupées, renforcées et approfondies dans un cadre franco-allemand spécialisé, i.e. adapté à leur exercice en tant qu'activité à plein temps. La division du travail se trouve donc encore plus clairement reconnue qu'au sein des services territoriaux, en s'insérant dans une structure qui se détache partiellement de l'organisation qui la produit. Cette reconnaissance de la spécialisation des services de coopération est accomplie du reste avant Mondorf. Les *Koordinierungsstellen* des Länder frontaliers et leur homologue français de la CCE de Strasbourg sont signalés dans les organigrammes.

Il y a division du travail et regroupement binational des activités. Ce mouvement s'effectue ainsi en fonction de la spécialité des services frontaliers locaux qui est détachée du service territorial pour s'insérer dans une structure binationale spécialisée. Les organisations se diversifient pour occuper ou gagner des terrains de l'action transfrontalière. Cette diversification et cette division du travail amènent un regroupement ergonomique des compétences des organisations.

Ce regroupement en configurations binationales pluri-organisationnelles abolit en partie les tentatives initiales de monopoliser des champs d'action nouveaux, puisqu'il s'agit d'une mise en commun des compétences. La centralisation régionale des éléments issus de la division du travail de coopération dépasse avec plus ou moins de succès les clivages organisationnels. Même quand le regroupement s'opère entre une organisation française et allemande, il offre ses services à tous les acteurs du champ, comme le fait l'école linguistique de Lahr.

³³⁹ Ce phénomène de décentralisation organisationnelle est par ailleurs abordé ici sous le titre de la « délégation ». Voir dans cette sous section, point d).

c) Adaptation

Une troisième conséquence est l'adaptation réciproque des modes opératoires. La concentration des spécialisations entre organisations ne se réduit pas à la juxtaposition des méthodes et des règles mais développe aussi un ajustement entre règles et entre pratiques.

La coopération transfrontalière tire les modes d'action vers les modèles en vigueur chez les services partenaires frontaliers. L'adaptation ne passe pas par l'adoption directe des méthodes et des moyens d'action des partenaires locaux étrangers, mais par l'acquisition de moyens propres à rapprocher les modes d'action dans la zone. Ceci n'est pertinent que pour les services amenés à coopérer fréquemment et étroitement ensemble. Ce n'est que dans le cas d'une coopération transfrontalière opérationnelle intense sur des domaines de criminalité également importants pour chacune des parties que ce rapprochement est recherché par les services.

Au niveau technique, la gendarmerie fluviale³⁴⁰ et la police nationale ont réalisé des adaptations de leurs moyens au niveau d'action en vigueur chez leurs partenaires du Bade-Wurtemberg. Au niveau juridique, des ajustements ont été opérés entre les lectures différenciées des textes d'application de la coopération transfrontalière³⁴¹. Cette orientation des modes d'action est une donnée importante des transformations internes des organisations. Les moyens qu'un service requiert auprès de son organisation pour la continuation de ses activités ne sont plus seulement déterminés par les priorités d'action sur le territoire national³⁴², mais aussi par l'action avec les partenaires de coopération.

d) Délégation

Un dernier phénomène est la délégation de missions traditionnelles du centre vers la périphérie. Des tâches de conception, de préparation des stratégies d'action transfrontalière sont déléguées par le centre aux services locaux en raison de leur meilleure appréciation des nécessités de l'action³⁴³.

³⁴⁰ Se reporter à la 2^{ème} partie, B, IV.

³⁴¹ Se reporter à la 3^{ème} partie, C, I, 2. On peut aussi citer la tentative des Länder frontaliers de la France pour faire adopter par l'Allemagne un système fédéral de communication hertzienne compatible avec les systèmes en vigueur en France.

³⁴² La capacité d'un service régional frontalier à faire valoir au niveau central ses priorités face à la masse des besoins des autres services territoriaux ou aux priorités décidées au niveau central est réduite.

³⁴³ On peut évoquer la préparation de l'accord de Vittel de janvier 2002 sur la coopération sur le Rhin, préparé par les services frontaliers chargés de son application.

Elle peut aussi être liée à la forte capacité des acteurs régionaux allemands à définir leurs règles du jeu qui influence l'action des partenaires locaux français. Ce phénomène est noté³⁴⁴ dans les dynamiques de coopération policière à la frontière germano-tchèque.

Cette délégation des tâches de conception n'est pas automatique et ne se retrouve pas dans toutes les organisations, mais elle est le signe d'une remise de capacité décisionnelle aux services locaux dès lors que le champ sur lequel portent les décisions revêt une spécificité que des services centraux ne peuvent parfaitement maîtriser.

E. Conclusion de la troisième partie

L'usage stratégique des cadres de l'action peut prendre la voie d'un recours effectif à ces nouveaux cadres et à ces nouvelles règles. Il peut aussi se résoudre en une absence de recours à ces règles. Si un acteur n'utilise pas les nouveaux instruments du champ de la coopération³⁴⁵, il n'en fait pas moins acte de participation au champ. Le non usage d'un cadre de coopération par un acteur local tient fréquemment à une décision stratégique prise en raison de l'adéquation du cadre à l'action qui rendrait caduques des cadres mieux ancrés dans l'organisation que viennent concurrencer les nouvelles conditions de la coopération transfrontalière³⁴⁶.

Le fonctionnement du système d'action concret est caractérisé par l'émergence de processus décisionnels d'un type nouveau. Dans la bande frontalière, les stratégies d'action ne se décident plus seulement selon les politiques de sécurité mais aussi à partir des politiques des partenaires étrangers frontaliers. Elle peut aussi se décider de manière coordonnée entre les partenaires frontaliers, augmentant ainsi le degré d'intégration de l'action entre acteurs. Les stratégies en ressources humaines et techniques peuvent même être élaborées prioritairement en fonction des rapports de coopération³⁴⁷.

Ainsi, le système d'action concret de la coopération transfrontalière existe au travers de règles et de structures que des acteurs investissent en

³⁴⁴ HANON, J.-P., 2000, pp. 204-205.

³⁴⁵ C'est partiellement le cas des douanes allemande et française et de la gendarmerie à l'égard du CCPD.

³⁴⁶ Telles que l'AAMI de la douane française.

³⁴⁷ C'est le cas pour la brigade fluviale de gendarmerie et pour la politique en matière de formation du personnel sur l'ensemble de la légion de gendarmerie d'Alsace.

commun et de modes opératoires similaires. Il existe aussi par la réalisation de buts que les acteurs partagent au moins partiellement. Mais son existence ne se maintient que par la pratique de ces règles, ces structures et ces modes opératoires. La coopération transfrontalière se défait de sa définition d'action spécifique, ponctuelle et opérationnelle, pour définir un mode de gestion complet et constant d'une zone territoriale par un ensemble d'acteurs frontaliers qui forme un groupe fonctionnel cohérent.

QUATRIEME PARTIE

Essai de modélisation de la configuration franco-allemande de la coopération transfrontalière en matière de contrôle étatique¹

Cette dernière partie propose une interprétation théorique des phénomènes sociaux de la coopération transfrontalière. Dans l'étude du champ, la mise en place par les acteurs de nouveaux cadres pour l'action de coopération dans un premier temps, et les usages par ces mêmes acteurs de ces cadres dans un second temps, ont servi de trame à la présentation du champ.

La distinction entre l'élaboration et l'usage de ces cadres est ici conservée mais élargie. Elle est conservée, puisque c'est à partir du processus d'émergence et de fonctionnement des instruments de la coopération transfrontalière que les modèles sont proposés. Cette distinction est néanmoins élargie aux transformations induites sur *les appareils administratifs globaux, qui contiennent et supportent ces outils*. Par ailleurs, si l'usage de ces outils par les acteurs de la coopération transfrontalière est essentiel à l'identification des modèles d'action, l'élaboration de ces modèles comprend aussi *les modes de gestion de l'espace frontalier par les services de sécurité étatiques*. La zone frontalière et la coopération entre les acteurs forment le point de départ pour la construction des modèles théoriques.

¹ Cette partie développe les thèses proposées dans deux communications. La première fut présentée dans le cadre d'un Interlabo du Groupe Européen de Recherche sur les Normativités (GERN) sur la coopération policière transfrontalière, à l'Institut Max-Planck de droit pénal international et étranger (Freiburg in Breisgau), le 27 octobre 2000: Acteurs et réseaux de la coopération transfrontalière. La seconde communication a été présentée à l'Institut Max-Planck de droit pénal international et étranger (Freiburg in Breisgau), le 3 mars 2002 : Polizeizusammenarbeit in Europa, der neue kohärente Kontrollraum der grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation.

On vérifie pour chaque modèle sa capacité à s'appliquer parfaitement à l'ensemble déterminé. Si cette capacité est lacunaire, on précise les parties de cet ensemble qui résistent au modèle et les raisons de cette résistance². Les modèles n'ont pas de valeur en soi mais permettent une lecture des transformations intervenues sur une part de l'action étatique et une zone territoriale. Par ailleurs, ils fournissent une interprétation du sens social de ces transformations du contrôle étatique. Ces modèles interprétatifs ne revendiquent de validité que pour le mode de lecture adoptée et ne sont pas exclusifs d'autres perspectives appliquées à ce même phénomène.

A. Modélisation des interactions et des modes opératoires du champ de la coopération policière transfrontalière

La mise à jour des multiples interactions permet de démontrer l'existence d'une zone d'action possédant une logique propre qui se distingue d'autres champs sociaux, en particulier parce qu'elle possède et crée des ressources spécifiques.

Or, la zone frontalière et ses acteurs forment une constellation sociale qui en soi n'est pas unique. La singularité de l'objet réside dans les formes de relations nouées entre ses composantes mais non dans la configuration de la zone ou la nature des acteurs sociaux. Pour cette raison, l'élaboration théorique de l'objet pourrait permettre des vérifications sur des configurations sociales similaires. L'élaboration des modèles s'appuie sur un travail de typologie des stratégies déployées par les acteurs sur et dans le champ d'action de la coopération transfrontalière qui permet une approche théorique d'un phénomène empiriquement analysé. A partir des types d'action, on détaille les principes de fonctionnement du champ de la coopération transfrontalière.

1. Typologie des stratégies

Pour la construction des types de stratégie, deux sortes d'éléments sont examinées. Les premiers sont les caractéristiques de l'identité des acteurs³,

² On regarde en particulier si cette résistance tient à la construction du modèle ou si elle est inhérente à la partie de l'ensemble qui manifeste cette résistance.

³ Caractéristiques statiques. Les caractéristiques retenues sont la position de l'acteur dans le champ de la sécurité publique, ses compétences dans cette matière et son rapport aux services de coopération situés à un niveau organisationnel supérieur.

les seconds celles de l'intervention locale en matière de coopération⁴. Ces matériaux de la construction sociologique des types ont une pertinence égale pour l'action de tous les acteurs du champ. Leur choix est par ailleurs motivé par leur spécificité au champ de la coopération transfrontalière. La classification obtenue place les acteurs en fonction de leur correspondance relative avec un ou plusieurs types de stratégies.

1. Le type « stratégie de conservation »

Le premier des trois types est celui de la « stratégie de conservation ». Le modèle d'action est caractérisé par la tendance des acteurs à préférer à une participation dans les nouveaux cadres de l'action transfrontalière la conservation de leurs structures de coopération établies avant l'entrée en vigueur de Schengen et de Mondorf-les-bains. Cette conservation s'accompagne de l'utilisation perpétuée de ces structures anciennes, voire de leur renforcement. Cette stratégie centrale détermine des décisions adjacentes et demeure le pivot de toute politique d'action de l'acteur dans le champ de la coopération transfrontalière.

a) Caractéristiques des vecteurs de ce type stratégique

Les vecteurs des types stratégiques se retrouvent pour tous les types identifiés. Ces vecteurs n'ont pas la même qualité ou la même dimension selon le type envisagé.

aa) Acteurs

Le premier critère utilisé pour déterminer l'appartenance d'un acteur à ce modèle stratégique est la position dans l'espace d'action de la sécurité frontalière, i.e. l'engagement dans le champ et la force des réseaux de partenaires.

Dans le type de la stratégie de conservation, la position de l'acteur se caractérise par un fort ancrage dans la zone frontalière et dans la participation à la sécurité de la ligne de la frontière (douanes, polices aux frontières, services fluviaux). Elle se distingue par ailleurs par l'appartenance à un seul réseau de partenaires de coopération, très structuré et que l'acteur identifie clairement. Cette construction en réseaux est en outre souvent remise en question, voire menacée par l'émergence de structures d'action plus inté-

⁴ Caractéristiques dynamiques. Ces caractéristiques sont le rapport de l'acteur à l'initiative en matière de coopération, le type d'usage des instruments de coopération et la nature de ses rapports fonctionnels aux autres acteurs du champ.

grées telles que le CCPD (douanes, polices aux frontières). Ces structures, en « communautarisant » au niveau frontalier la gestion des relations de coopération, affaiblissent les relations en réseaux et déstabilisent la position de l'acteur comme élément particulier d'un réseau.

Le second critère de détermination du profil de l'acteur est constitué des compétences de l'acteur en matière de sécurité étatique. Dans le cas de ce type stratégique, les acteurs sont focalisés sur des missions très spécialisées requérant la maîtrise de connaissances techniques ou juridiques spécifiques (douanes, polices aux frontières). La haute spécialisation du domaine d'action et le recours à des modes opératoires distincts de ceux des autres acteurs de la sécurité publique forment les réseaux entre acteurs similaires en réseaux d'intérêts professionnels dont les logiques d'action s'opposent à une structuration de la coopération transfrontalière sur un mode plus ouvert. L'ouverture ne présente pas pour l'acteur spécialisé un obstacle en soi mais ne lui procure pas nécessairement un avantage professionnel, dans la mesure où seul l'acteur partenaire est apte à répondre à ses demandes d'entraide (services fluviaux).

Le troisième critère est le rapport des acteurs aux services de coopération de leur propre organisation situés aux niveaux supérieurs. Cet élément est essentiel en particulier pour comprendre la capacité et la disposition des services locaux à participer aux transformations du champ. Ce rapport mesure la marge d'initiative dont, au regard des compétences des services de coopération au-dessus de lui, l'acteur local dispose face à une demande ou une proposition d'entraide d'un partenaire local étranger. Dans le cas du type stratégique « de conservation », l'acteur local est soumis aux organes de coopération supérieurs qui ne lui reconnaissent qu'une mince capacité dans les affaires de coopération internationale. Dans ce cas en effet, l'acteur local n'a pas la possibilité de décider de sa participation aux nouvelles structures de coopération ni de sa politique d'action en leur sein (douanes). En même temps, les services de coopération supérieurs n'ont pas intérêt à engager pleinement leurs services locaux dans une structure de coopération intégrative, dans la mesure où l'action de ces services peut tendre à y perdre en transparence pour les services supérieurs. Ces facteurs créent une dynamique de conservation des structures anciennement élaborées entre partenaires.

bb) Mode d'intervention dans le champ de la coopération

Le deuxième volet de la construction des types est constitué par la définition de leur mode d'intervention dans le champ de la coopération transfron-

talière. Ce volet analyse tout d'abord le degré d'initiative et le type d'intervention de l'acteur. Le degré d'initiative dépend en partie de ce rapport fonctionnel entre services centraux et locaux dans le domaine de la coopération internationale et se mesure à la capacité de l'acteur à proposer, à faire passer et à réaliser des projets auprès des autres acteurs.

Le type stratégique construit autour de la conservation des structures de coopération opérant avant l'entrée en vigueur de Mondorf-les-bains se caractérise par un degré d'initiative et une participation peu marqués dans le champ de coopération tant au niveau des actions ponctuelles que sur la transformation des cadres de l'action (à l'exception des services fluviaux). Lorsque l'acteur local témoigne d'une initiative, celle-ci n'est jamais première dans l'action mais incitée par un autre acteur qui requiert un soutien ou nécessitée par un contexte particulier. La participation de l'acteur se distingue de manière négative par un retrait des initiatives engagées par les autres.

Le second élément du mode d'intervention dans le type stratégique de conservation est le mode d'usage par l'acteur des instruments de coopération à sa disposition. Cet usage est qualifié à partir de l'investissement par l'acteur des plates-formes de coopération de diverse nature qui structurent l'espace transfrontalier. Les acteurs appartenant au type stratégique de la conservation n'utilisent que certains instruments juridiques de la coopération et ne réalisent pas de jeu de jonglage avec ceux-ci, préférant en outre généralement prendre des voies juridiques antérieurement exploitées que recourir à des outils nouveaux ou difficiles à maîtriser. L'acteur est absent des nouvelles structures de coopération s'il n'est pas obligé à une présence (services fluviaux) ou n'est présent que de manière marginale et se limite à une participation de droit et non de fait (douanes).

Le troisième élément du mode d'intervention de conservation est le rapport fonctionnel avec les autres acteurs du champ, qui est distinct de la position dans le champ par rapport aux autres acteurs. Il est déterminé par l'existence ou l'absence de liens de travail entre l'acteur et les autres services publics de sécurité et par les dimensions de ces liens. Il peut être mesuré par le degré de dépendance d'un acteur à un ou plusieurs autres⁵.

Ce degré de dépendance est nécessairement nul ou marginal dans le cas d'un acteur de ce type. Demeurer dans les structures en réseaux, i.e. fonctionner sur un modèle qui ignore les possibilités d'entraide disponibles

⁵ L'action peut être une décision de stratégie opérationnelle ou une action de coopération singulière et isolée.

chez les autres acteurs relève d'un fonctionnement autosuffisant dans le domaine des missions et des techniques. Suivant la stratégie de conservation, l'acteur ignore l'action des autres en dehors de son partenaire étranger traditionnel. L'acteur qui fonctionne sur ce schéma n'exerce par ailleurs en apparence aucune mission de manière concurrentielle par rapport aux autres acteurs. De la sorte, le maintien de son action de coopération hors des nouveaux cadres plus intégrateurs est possible, mais seulement si son partenaire traditionnel suit la même stratégie de conservation dans sa forme idéale typique, i.e. en respectant l'ensemble des éléments du modèle. Cette exigence entraîne que ce type comme les deux autres ne se retrouve chez aucun des acteurs du champ d'action.

b) Caractéristiques de ce type stratégique

Les traits essentiels du type stratégique de conservation se caractérisent par une position de retrait ou de présence passive dans la transformation des cadres du champ de la coopération transfrontalière, par une absence de recours aux nouveaux instruments plus intégrateurs de la coopération et par une grande autonomie d'action par rapport aux autres acteurs et à leur domaine d'activité dans la zone. Si cette autonomie d'action n'est pas parfaitement assurée, l'acteur cherche en tout cas à se protéger des interventions des autres acteurs dans son champ propre, en particulier par le biais de sa non-participation.

Ce type d'action stratégique exige un hermétisme très grand du travail de coopération par rapport aux services fournis par les nouvelles structures et une absence totale de marge de liberté à l'égard des services de coopération de leur propre organisation. Pour tous les acteurs, des influences du local sur le central sont perceptibles et témoignent d'une marge de manœuvre de l'échelon local par rapport aux échelons supérieurs mais l'acteur qui répond le mieux au type est l'acteur douanier.

2. Le type « stratégie d'intervention »

Ce second type est opposé au précédent. L'acteur manifeste une politique d'intervention maximale dans le champ de la coopération transfrontalière, quand celui du premier type tend vers une initiative minimale ou nulle. L'appartenance d'un acteur à ce type stratégique se manifeste par la tendance à participer à toutes les plates-formes de coopération et à être souvent instigateur et maître d'œuvre d'organes de coopération locaux.

a) Caractéristiques des vecteurs de ce type de stratégie

Les éléments de ce type sont la position occupée par l'acteur dans le champ de la sécurité, les compétences qu'il y exerce, son rapport aux services supérieurs de coopération de sa propre organisation et le mode d'intervention de cet acteur dans l'espace de la coopération transfrontalière.

aa) Acteurs

Pour le type stratégique de conservation, la position est marquée par un engagement dans la sécurité publique ancré autour de la ligne frontalière et de partenaires multiples. Dans le cas du type interventionniste, l'acteur ne s'attache pas au contrôle de la ligne frontalière mais à l'ensemble de la zone frontalière (police de Land, police et gendarmerie nationales). Sa position dans le domaine de la coopération est confortée par une appartenance à un nombre maximal de réseaux de partenariats avec les autres acteurs du champ.

Les compétences de l'acteur en matière de sécurité publique sont importantes (services généralistes). Les services qui le composent peuvent relever d'une compétence fonctionnelle spécialisée. Cette généralité de compétences lui permet de former des réseaux de partenariats nombreux et de se spécialiser dans des domaines sélectionnés. La fonction d'acteur généraliste dans le secteur de la sécurité publique le pousse à rechercher une ouverture maximale du champ et un accès large à l'ensemble des acteurs puisque tous peuvent être des partenaires de coopération. L'acteur vise à un éclatement des réseaux (Police des Länder).

Enfin, l'acteur entretient un rapport lâche avec les services de coopération supérieurs de son organisation (LKA envers le BKA). Il est possible que ce rapport n'existe même pas si l'acteur régional présente le niveau le plus haut de l'organisation (police de Land). Dans ce cas, l'acteur régional dispose d'une liberté relativement grande pour investir le champ selon une stratégie définie en fonction de ses intérêts.

Dans le cas où il existe des services de coopération situés au-dessus de l'acteur, la lâcheté des relations entre ces services et l'acteur est due au report par le service central des missions de coopération opérationnelle sur le niveau de l'acteur local (gendarmerie). Les services centraux n'ont pas les mêmes missions de coopération que le niveau local. Bien plus, les travaux du central peuvent s'adapter aux besoins du local. Pour les mêmes raisons d'efficacité et de pertinence de l'action de coopération au niveau zonal, la coopération opérationnelle s'organise au niveau local, laissant au service de

coopération du niveau supérieur les missions de prospective et de suivi (gendarmerie).

La lâcheté des rapports est néanmoins très différente dans les deux cas. Quand les services centraux exercent officiellement des missions de coopération opérationnelle, les rapports sont caractérisés par un défaut de rationalité de la communication et par un système d'attribution des dossiers du local vers le central complexe et opaque. Lorsque le central défère au local ou au régional l'ensemble de la gestion de la coopération de la zone, les schémas de communication entre les niveaux régional et central sont simples et la répartition des missions claire entre les deux niveaux.

bb) Mode d'intervention dans le champ de la coopération

Le modèle d'action qui se dessine se détache clairement du premier. L'acteur qui s'inscrit dans ce type fait acte d'initiative en matière de coopération transfrontalière dans tous les domaines d'action et de manière renouvelée (gendarmerie, police des Länder). Il propose la création de nouvelles structures, accueille souvent celles-ci sur son ressort territorial d'action et en dirige l'élaboration et le fonctionnement. Il investit l'ensemble des branches d'action où une coopération est possible et en propose d'autres à ses partenaires. Il recherche une intégration maximale de l'ensemble des acteurs dans ses projets.

Son intervention dans le champ tend à faire de la coopération un mode de gestion complet de la zone frontalière et non plus un mode d'action ponctuel pour le traitement de certains types de délinquance. L'acteur s'investit dans l'ensemble des nouvelles structures de coopération, utilise l'instrumentaire complet de la coopération juridique et opérationnelle, et joue avec les différents instruments à sa disposition pour en tirer un maximum d'efficacité. L'usage des outils de coopération n'est plus ponctuel mais systématique. Son intervention dans le champ de la coopération n'est pas sectorielle mais généralisée. L'usage intensif des nouveaux outils de coopération s'accompagne d'une sollicitation indifférenciée de l'ensemble des acteurs du champ. L'acteur cherche à s'assurer un accès auprès de tous les acteurs pour bénéficier de leurs diverses spécialisations.

Le troisième élément de ce type stratégique est formé par les rapports fonctionnels de l'acteur aux autres acteurs frontaliers. Le degré de dépendance d'un acteur du modèle interventionniste par rapport aux autres acteurs du champ est élevé. Dans la mesure où lui-même n'a pas de mandat officiel ou traditionnel pour agir en matière de coopération internationale, il

nécessite la participation d'un grand nombre de partenaires pour légitimer et développer son intervention dans le champ.

Par ailleurs, parce que ce type d'acteur agit dans de nombreux domaines de la répression et du contrôle, son action de coopération ne peut prendre d'ampleur que si les acteurs dont les compétences couvrent ces domaines coopèrent avec lui. Celui-ci cherche donc à créer le maximum d'interactions entre lui et les acteurs du champ afin de générer le plus grand nombre possible de points d'ancrage pour une coopération potentielle. Enfin, parce que cet acteur est un généraliste en matière de contrôle social formel, il dépend d'un grand nombre d'acteurs en matière d'informations.

b) Caractéristiques de ce type de stratégie

Des trois éléments de ce modèle stratégique, le premier est la part très large que prend l'acteur dans l'élaboration et la réalisation des projets de coopération transfrontalière dans la zone (police des Länder). Ce phénomène fait de lui un acteur stratégique à partir duquel les autres acteurs déterminent leur intervention dans l'espace frontalier. Le second élément du type stratégique d'intervention réside dans la participation de l'acteur à tous les types de structures et dans l'usage intensif des outils nouveaux et anciens de l'action transfrontalière. Le troisième élément est le degré élevé de dépendance de l'acteur à l'égard des ressources et des stratégies des autres acteurs, en particulier des acteurs de l'autre Etat.

3. Le type « stratégie de veille participative »

Le troisième et dernier type est celui de la « stratégie de veille participative ». Il ne forme pas un compromis entre le premier et le deuxième type, mais constitue un type en soi en cela que les éléments qui le structurent ne peuvent se rattacher à aucun des deux premiers types. Par ailleurs, on considère que le type existe en soi dans la mesure où il présente une logique interne et parce que les acteurs correspondant à ce modèle d'action ne sont pas tirés successivement vers l'un ou l'autre modèle mais maintiennent leur action dans ce modèle.

a) Caractéristiques des vecteurs de ce type de stratégie

aa) Acteurs

Dans ce troisième type, l'acteur se caractérise par une position incontournable dans la zone en raison d'une semi spécialisation, i.e. d'une spécialisa-

tion qui laisse une place importante au pouvoir de détermination de l'acteur sur sa compétence au cas par cas (polices judiciaires). Par ailleurs, la position de l'acteur dans le champ de la coopération tient essentiellement à ses relations avec un partenaire privilégié, mais non unique, situation due à sa spécialisation. De la sorte, il maîtrise très bien tout le champ d'action couvert par lui et ce partenaire mais n'occupe en aucun cas une position pivot dans le champ entier. Sa spécialisation plus large que pointue lui permet d'occuper une place importante comme acteur mais l'empêche de concentrer sur soi l'ensemble des demandes de coopération. En cela, certaines transformations qui peuvent l'affecter directement ou indirectement se déroulent en dehors de toute participation de l'acteur.

Le second critère est celui des compétences exercées par l'acteur dans la zone d'action. Ces compétences sont dans ce type définies par leur étendue dans leur matière et dans l'espace d'application ainsi que par une situation plus ou moins claire de concurrence. En effet, cette position de service semi spécialisé entraîne une indétermination de cette spécialisation et de ses domaines d'application. En conséquence, les autres acteurs qui ne relèvent d'aucune spécialisation forte (sécurité publique) comme ceux qui exercent des missions hautement spécialisées (douanes, renseignements) peuvent constituer des concurrents capables de grignoter des capacités d'action aux marges de l'acteur. En raison de cette situation, l'acteur tend à refuser de participer à un système de coopération plus ouvert, voire intégrateur, qui mettrait ses services de coopération en concurrence ouverte avec les acteurs du même Etat. De même, il tend à vouloir conserver son réseau d'action traditionnel. Ce travail de conservation du réseau peut s'accompagner de phénomènes de surenchérissement des offres de services auprès du partenaire.

L'acteur local doit prendre en compte des services de coopération centraux opérationnels qui disposent d'un droit de regard et d'intervention sur les actions de coopération de l'acteur frontalier (police judiciaire française). Il ne peut travailler en coopération que dans le respect des compétences des services centraux. Il est par ailleurs tenu d'intervenir dans le champ s'il ne veut pas que d'autres acteurs investissent des missions qui lui reviennent. Mais il y intervient autant pour lui que pour le compte des services centraux qui ne relèvent pas de la même logique de fonctionnement que l'acteur local, chargé de la gestion d'une zone plus que d'un type de criminalité. Ces diverses dimensions des compétences de l'acteur local l'engagent sur des stratégies complexes, guidées d'un côté par la nécessité

de participer au champ pour ne pas perdre pied dans les transformations juridiques et structurelles et de l'autre par l'impossibilité de s'engager pleinement dans ce champ en raison en particulier des domaines réservés des services centraux.

bb) Mode d'intervention dans le champ de la coopération

L'acteur démontre une participation effective dans le champ et dans les structures de coopération. Cette participation ne relève pas d'un engagement clair dans le développement de la coopération dans la zone. Elle est motivée par la nécessité de présence là où l'acteur peut agrandir ou maintenir sa position dans le champ. Elle n'est en revanche pas réalisée dans le but de stimuler l'intégration⁶. Fondamentalement, l'acteur ne prend l'initiative de créer une structure de coopération opérationnelle que si elle ne comprend que son partenaire étranger et lui-même (police judiciaire française et allemande). Dans le système post-Mondorf, cet engagement se traduit par une participation au CCPD qui permet à l'acteur d'occuper un terrain qui pourrait en son absence être investi par un autre. Son engagement initial dans la structure est ressemblé à une veille stratégique et préventive. Cela est vrai même si au cours du temps cette position initiale se transforme en participation active.

L'acteur peut par ailleurs engager des initiatives dans le champ. Ces initiatives ne se situent néanmoins pas directement dans l'espace de la coopération opérationnelle, mais dans ses domaines adjacents (modes de communication, modes opératoires, fichiers). Elles assurent à l'acteur des pôles d'excellence et des alliances de coopération. Cette nécessité de distinction provient de l'intégration et de l'indifférenciation croissantes entre les acteurs au sein du CCPD. L'acteur doit donc pouvoir offrir des capacités de coopération supplémentaires en dehors du système du CCPD. Cette situation explique la prise d'initiative et l'engagement de l'acteur dans un modèle stratégique où il est principalement récepteur des changements intervenus dans l'espace de l'action.

Pour ces raisons, l'action répond au modèle de la veille participative en cela que sa présence dans les organes de coopération régionale lui assure la possibilité de veiller aux changements survenant dans sa position au sein du champ et éventuellement d'y réagir. Plutôt en retrait lorsqu'il s'agit d'agir dans un cadre commun à tous les autres acteurs, il intervient lorsqu'il a la possibilité de renforcer des partenariats traditionnels.

⁶ Même si cette stratégie peut finalement avoir un effet de renforcement de l'intégration.

A la différence du second type stratégique, l'acteur n'utilise des instruments de la coopération transfrontalière qu'à partir de cas concrets. Il ne cherche pas a priori à définir une extension potentielle de leur domaine d'application, en particulier parce que cette extension pourrait amener un renforcement des structures partagées avec les autres acteurs.

En revanche, si l'acteur peut revendiquer des domaines d'action réservés, il s'engage dans des actions de coopération ciblées sur ces domaines avec le partenaire de coopération afin de renforcer sa position dans ce domaine spécialisé et de s'imposer comme partenaire incontournable de l'acteur étranger pour les cas relevant de ce domaine d'action (polices aux frontières). De la sorte, l'usage qui est fait des moyens de la coopération est restreint aux cas singuliers de demande d'entraide pour le traitement desquels ils peuvent servir, si le cas envisagé ne représente pas pour l'acteur un intérêt professionnel stratégique important. L'usage en revanche devient source d'initiative lorsque l'instrument permet à l'acteur en concurrence d'investir et de maîtriser un domaine important du contrôle. Néanmoins, ce deuxième cas est le plus rare, l'attitude normale de l'acteur en position de veille participative relevant d'un usage sur requête et d'une lecture étroite des possibilités ouvertes par le droit et les structures.

L'acteur enfin est relativement dépendant des acteurs frontaliers étrangers, en raison d'un domaine d'action vaste mais aussi des services de coopération de sa propre organisation se situant à un niveau fonctionnel supérieur. Cette relative dépendance implique la nécessité de participer activement aux organes de la coopération transfrontalière. S'il dispose de réseaux propres, il lui faut néanmoins occuper une place auprès des sources d'information ou des lieux de passage de l'information pour s'informer et éviter qu'un service concurrent n'investisse officieusement sa place.

b) Caractéristiques de ce type de stratégie

L'acteur qui développe une stratégie de veille participative est tenu de s'engager activement dans l'espace de la coopération transfrontalière parce que sa dépendance à l'égard des autres acteurs, voire sa situation en concurrence partielle, ne lui permettent pas de se retirer du champ d'action transformé. En même temps, sa dépendance à l'égard des services centraux ne lui permet pas de s'engager de manière ouverte dans une stratégie volontariste de coopération dans ce champ. En cela, son utilisation à la fois restreinte et prospective des instruments de coopération et son attitude réservée à l'égard de leur développement offrent une solution intéressante à l'égard de sa propre hiérarchie et des concurrents locaux potentiels. La stra-

tégie adoptée est le résultat complexe de facteurs qui rendent très délicate la définition d'une politique précise.

Les trois modèles d'action esquissés ci-dessus se déterminent aussi mutuellement. Un modèle ne s'applique à un acteur que si ses partenaires ont une stratégie adaptée. Or, le problème de la coopération est de mettre en adéquation les stratégies d'acteurs très nombreux. Il n'existe pas de partenariat parfait entre deux partenaires⁷. Pour des raisons de compétences fonctionnelles diversement réparties entre les organisations et les services, aucun binôme de coopération n'est parfaitement autonome. Bien plus, les relations de coopération dans chaque domaine de l'action policière sont au moins triangulaires. Elles peuvent même compter quatre ou cinq participants à une action. Sur ce point, la relation de travail entre les services fluviaux français et allemand ne constitue pas une exception. La police fluviale allemande dispose de compétences en matière de police judiciaire plus larges que celles du service français et peut coopérer avec d'autres services français que la brigade fluviale.

Il est donc certain que les modèles d'action subissent des adaptations aux conditions définies par l'application des stratégies des autres acteurs. La capacité d'un acteur à maintenir sa stratégie d'action ne dépend en outre pas seulement de ses moyens d'action propres mais de sa capacité à s'imposer aux autres acteurs du champ. Selon que les acteurs adoptent un mode d'action qui permet aux autres l'ancrage de leur propre stratégie ou un mode d'action sur lequel ils ne peuvent pas s'appuyer, la réussite du positionnement de chaque acteur dans le système d'action concret de la coopération transfrontalière sera plus ou moins marquée.

II. Régulation et adaptation des modèles stratégiques au système d'action concret

Les contingences propres à l'espace d'action frontalier, constituées en particulier par la nécessité pour chaque acteur de partager cet espace avec d'autres, poussent chacun d'eux à des aménagements dans leur stratégie initiale.

1. Adaptation par intégration

La plupart des acteurs étudiés témoignent d'une adaptation aux changements structurels du champ par intégration à ce champ transformé. Cette

⁷ Cf. toute la 2^{ème} partie.

intégration se réalise de manière plus ou moins exhaustive. Elle touche en effet une part plus ou moins large des activités de l'acteur local, et un nombre plus ou moins important de structures antérieures de coopération. Tous les acteurs, à l'exception des services de sécurité sur le Rhin, s'insèrent dans le champ, soit en se désengageant partiellement de structures plus anciennes de coopération, soit en entrant pour la première fois dans ce domaine d'action nouveau. Le système de Mondorf s'élabore sur le principe d'un élargissement du fonctionnement de la coopération à tous les acteurs locaux étatiques de la sécurité. Ni l'expérience ni la légitimité de l'acteur dans le champ coopératif ne servent plus de base unique à la demande de participation d'un acteur à l'espace d'action transfrontalier. Ces deux éléments peuvent permettre un positionnement favorable de l'acteur mais son intégration s'y effectue sur sa seule identification comme acteur étatique de la sécurité.

La qualité et la difficulté de son insertion varient selon l'expérience et la connaissance du terrain par l'acteur et selon le type de structure dans lequel cet acteur s'inscrit⁸. Mais le processus d'adaptation par insertion demeure un critère comportemental commun à tous les participants.

2. Adaptation par compétition

Une seconde forme d'adaptation aux changements des conditions de l'action transfrontalière est la compétition. Elle ne se retrouve pas chez tous les acteurs. Elle peut en outre être pratiquée simultanément à l'adaptation par intégration. Les nouveaux entrants dans l'espace d'action, tels que la sécurité publique de la police nationale française, n'utilisent pas cette stratégie pour réaliser leur adaptation dans la mesure où ils ne disposent pas des moyens et surtout des raisons d'un tel comportement stratégique. Leur manque d'expérience initiale leur enlève en effet toute capacité d'intervention agressive dans le champ. Jusqu'alors absents de ce champ, ils n'ont par ailleurs aucune raison de se positionner comme des concurrents à l'égard d'autres acteurs puisqu'ils n'identifient eux-mêmes souvent pas précisément l'intérêt de leur participation.

L'acteur peut par ailleurs ne pas faire usage de la stratégie globale d'adaptation s'il détient une compétence exclusive dans un domaine d'action (douanes⁹ et services fluviaux). Ce monopole fonctionnel tend à

⁸ ECKLY, P., 1989, pp. 41-44.

⁹ Encore leur position est-elle elle aussi soumise à la concurrence (des polices judiciaires et des polices aux frontières).

anéantir chez l'acteur tout besoin de compétition avec d'autres acteurs du champ, puisqu'il est assuré d'une position peut-être marginale mais durable dans l'espace d'action.

En revanche, d'autres services locaux qui participent au système d'action concret s'adaptent au système par un positionnement concurrentiel à l'égard d'un ou de plusieurs autres acteurs. Ce positionnement est dû à l'identification de l'ouverture d'un nouveau marché à investir, qui pousse l'acteur (gendarmerie, polices des Länder) à intervenir dans le rayon d'action d'un autre acteur et à la nécessité pour un service de défendre sa position mise en danger par l'arrivée de nouveaux participants. Ces deux causes, de nature différente mais complémentaire, produisent de la concurrence sur un ou plusieurs domaines d'action. Cette situation engendre chez les acteurs concurrencés une réaction défensive caractérisée par un investissement supplémentaire aux marges des principales activités de coopération, sous forme de groupes de réflexion ou de structures de soutien à la coopération opérationnelle qui cherchent à offrir une plus-value aux activités communes aux services en concurrence et à faire la différence entre eux. Dans cette stratégie de concurrence, des effets de doublon et de parallélisme entre les services annexes émergent.

Par ailleurs, un effet boule-de-neige se fait jour, chaque service cherchant à répondre par une offre de coopération supplémentaire à toute création par le service concurrent. Ce phénomène densifie le système d'action concret et sature le marché de la coopération transfrontalière. On suppose cependant que même si ce marché tend à la saturation au niveau de l'offre, il n'y atteint jamais, puisque les transformations technologiques, légales et structurelles continues permettent d'ouvrir ce marché vers d'autres enjeux et d'autres objets.

Cette stratégie d'adaptation au système se retrouve en particulier chez la gendarmerie et la police nationales françaises. La capacité de réaction à la création d'une nouvelle instance de coopération par l'une est évidemment nuancée par des contingences matérielles¹⁰ et par une communication encore peu développée entre les deux acteurs, qui ne s'informent pas nécessairement de leurs réalisations mutuelles dans le champ.

¹⁰ Ces facteurs matériels sont principalement les ressources humaines que l'acteur ne peut distribuer dans un trop grand nombre de structures de coopération, et les ressources financières que la création et la gestion d'organes de coopération transfrontalière requièrent.

Cette adaptation par compétition ne se réalise pas obligatoirement dans le cadre transfrontalier. Des transformations touchant une organisation dans son ensemble peuvent être sollicitées plus précisément par les acteurs locaux dans le but d'un positionnement favorable dans ce champ¹¹.

Cette compétition ne vise par ailleurs pas à l'élimination du concurrent, nécessaire au fonctionnement du système. Dans ce système d'action où les identités de partenaires ou de concurrents ne sont pas stables, où les acteurs peuvent endosser l'une et l'autre simultanément ou successivement, l'enjeu pour un acteur ne se situe pas dans l'acquisition d'une position monopolistique qu'il n'aurait pas les moyens d'assumer¹². Ce qui lui importe, c'est de conserver et renforcer ses positions dans les domaines de compétence attribués. Dans cette perspective, l'acteur agit en particulier lorsqu'un autre acteur mord sur ces domaines.

3. Le cas des services de sécurité fluviaux

Dans un seul cas, les acteurs ne réalisent leur rapprochement vers le champ d'action restructuré ni par intégration ni par compétition mais par un phénomène de mimétisme parallèle au champ mais indépendant. Les services de sécurité fluviale accompagnent en effet les transformations du champ en effectuant des transformations de cadre similaires mais non intégrées aux cadres de la coopération territoriale globale. Il n'y a pas non plus de mise en compétition de ces acteurs par rapport aux services proposés par d'autres acteurs de l'espace local, puisque les acteurs de la sécurité fluviale détachent formellement et pratiquement leur action de celle des autres acteurs. Ces services tiennent compte des outils juridiques utilisés par les autres acteurs pour ne pas créer de doublon ou d'incohérence avec leurs propres créations juridiques. Ils ne s'insèrent donc pas dans un processus d'intégration par compétition. Ils se caractérisent plus exactement par un

¹¹ La création au sein du BGS d'unités de recherches en 2002 peut par exemple lui permettre d'investir des domaines d'action jusque-là tenus exclusivement par la police des Länder. Cf. MISCHKE, T., 2002, pp. 61-63.

¹² Les situations de concurrence ne sont pas le monopole des relations entre services d'un même Etat. Elles émergent aussi entre services homologues d'Etats différents qui travaillent sur un même cas. Tel service italien ou français cherchera ainsi à arrêter sur le territoire national une personne soupçonnée de trafic de drogue se dirigeant vers le territoire allemand. L'arrestation a lieu dans le but de récupérer l'affaire à son compte et de ne pas la laisser au service allemand qui attend pour intervenir que la personne observée se trouve sur son territoire.

processus de transformation parallèle et similaire, mais autonome, de leur propre espace local d'action.

Les profils stratégiques définis plus haut situent encore l'acteur comme un élément presque extérieur, qui détermine son action dans le système local de manière autonome et principalement en fonction de ses intérêts propres. La dimension du mode d'intégration de l'acteur envisage au contraire celui-ci dans sa position d'interdépendance à l'égard des autres participants au jeu et on voit bien que l'acteur qui souhaite demeurer dans une position de conservation est malgré tout tenu de s'engager dans le champ soit par l'insertion, soit par la compétition, s'il ne veut pas disparaître de la liste des co-gestionnaires de l'espace transfrontalier. Le système de Mondorf-les-bains, en ne faisant plus reposer l'exercice de la coopération sur la possession par l'acteur d'une compétence officielle dans cette matière, exerce une pression sur chaque acteur pour qu'il y participe. Si l'acteur n'y participe pas, il risque de se couper des transformations réalisées dans le cadre de Mondorf. L'insertion est une nécessité pour l'ensemble des acteurs. La compétition n'est en revanche une forme d'adaptation que pour quelques-uns d'entre eux, en particulier entre ceux qui occupaient déjà une place importante dans l'espace de jeu transfrontalier.

4. Un modèle général d'action

De ces deux dimensions stratégiques peut être déduit un modèle général de comportement chez les acteurs du champ décliné en deux phases distinctes. Une première phase rapporte l'étendue des compétences fonctionnelles dont dispose un acteur à l'intensité de son engagement dans la construction de l'espace d'action transfrontalière. En effet, plus l'acteur dispose d'un nombre important de compétences et plus l'espace local est pertinent pour son action, plus l'acteur investit de ressources dans l'espace et les organismes qui le structurent.

La seconde phase du modèle général de comportement des acteurs met en relief le lien entre la position (monopolistique ou concurrentielle) de l'acteur et son action stratégique dans l'espace structuré. En effet, lorsqu'une organisation se trouve dans une situation de compétition locale avec un autre acteur, elle tend à participer à toutes les plates-formes de coopération. Ceci signifie pour l'acteur un coût important en moyens humains et matériels. Dans le même temps, l'acteur cherche à faire obstacle à la compétitivité du concurrent et à valoriser son investissement en se spécialisant dans un domaine précis de l'action transfrontalière. L'acteur récupère ainsi

le fruit de son investissement en ressources et en capacité d'action dans le champ.

La mise en évidence des interactions et du fonctionnement du champ de la coopération transfrontalière dans la configuration franco-allemande permet d'envisager cet espace comme le lieu de cristallisation et d'expression de phénomènes sociaux particuliers. Ces phénomènes affectent d'une part les services en tant que représentants et acteurs de la gestion de la sécurité sur un territoire, d'autre part en tant que représentants de l'administration étatique centrale¹³. La stabilité de cet espace comme lieu permanent de jeux entre des acteurs inscrits dans la longue durée n'est pas remise en cause par les changements structurels analysés. Au contraire, l'histoire de l'édification de la coopération transfrontalière est avant tout l'histoire de l'élaboration de l'espace transfrontalier comme lieu de cristallisation d'enjeux sociaux et politiques. Les transformations tangibles de cet espace ne sont pas la cause, mais l'effet de ces enjeux. A la marge, la mise au jour de ces types stratégiques et de leur mode de fonctionnement permet de contredire en partie l'idée développée par certains auteurs d'une absence de lisibilité ou même de sens des processus de mise en réseaux entre les polices en Europe¹⁴.

III. Modélisation des transformations des modes de gestion d'un territoire

L'intérêt est ici concentré sur deux dimensions de l'espace d'action que l'analyse précédente a contribué à éclairer. Tout d'abord, la dimension fonctionnelle de cet espace est retenue. La fonction, exercée par des moyens exorbitants du droit commun, n'est pas ici considérée dans son application à l'individu qu'elle protège, surveille ou contrôle. La perspective est celle de la capacité de l'acteur à partager la réalisation de sa mission avec d'autres acteurs. Le système d'action frontalier présente cela d'exceptionnel qu'il organise un partage du monopole de l'exercice de la violence légitime entre des entités sociales très dissemblables et surtout qui relèvent de légitimités différentes. Sur un espace défini, des acteurs se reconnaissent mutuellement un droit général à l'action dans des domaines de compétence jusque-là au moins officiellement séparés. La signification

¹³ Ce terme de « centrale » concerne tous les niveaux de gouvernement, qu'il soit fédéral, régional ou centralisé.

¹⁴ RENAULT, G. et al., 1996, p. 175 sqq.

d'un tel système pour l'espace fonctionnel des acteurs forme le premier point de réflexion.

Le second point est la dimension organisationnelle qui envisage l'espace transfrontalier comme une partie d'un ensemble politico-administratif structuré et hiérarchisé. Les acteurs locaux étudiés se situent pour l'essentiel à la base de l'édifice administratif et aux frontières géographiques de l'Etat nation. Ils sont en conséquence les segments sur lesquels se traduisent les transformations décidées par le centre. Influencées par les contingences de la mise en pratique, ces transformations trouvent au niveau local leur inscription définitive dans le fonctionnement de l'Etat et de son administration. L'espace frontalier, objet d'expériences structurelles pour l'administration d'un territoire, exprime un mode de gestion étatique et d'administration.

1. Emergence d'un nouvel espace d'action

Avec l'élaboration des cadres structurants de la coopération transfrontalière se met en place petit à petit un nouvel espace de politique publique qui n'apparaît pas dès l'abord de manière tangible parce qu'il est premièrement un espace d'enjeux pour des organisations ou des institutions. Ces enjeux organisationnels sont liés à des évolutions au niveau macro-économique et politique et créent des dynamiques entre les acteurs qui à leur tour travaillent à la transformation de ces enjeux institutionnels, i.e. sectoriels, en objets de véritables politiques publiques.

Ce passage de l'enjeu local ou sectoriel à sa prise en compte comme objet possible d'une politique publique étatique est dû en particulier aux transformations de l'espace local de l'action policière dont les dimensions sont essentiellement de deux ordres. La perspective fonctionnelle de ces modifications est basée sur les évolutions des modes opératoires des acteurs. En second lieu, la perspective spatiale des transformations de l'action du contrôle social s'appuie sur l'ouverture aux acteurs locaux de nouveaux territoires d'action.

a) Réorganisation des modes de travail

Les changements introduits dans le droit de l'action policière, douanière et judiciaire n'ont pas seulement élargi le panel des instruments légaux de ces entités publiques. Ils ont aussi travaillé à la réorganisation des conditions et des modes de travail des acteurs locaux. La transformation des modes opératoires se joue sur la coopération comme instrument de l'action, ainsi que

sur le territoire comme cadre de cette action. Chacun de ces deux éléments exprime une nouvelle géographie opérationnelle du contrôle social.

aa) Transformation de la nature de la coopération transfrontalière

L'évolution des réseaux de coopération transfrontalière en un système d'action concret révèle une tendance centripète au sein d'un territoire régional localisé. Un ensemble d'acteurs est en effet amené à participer à un même organe de coopération. La participation des acteurs à cet organe les engage à un investissement commun dans l'action transfrontalière, même si les ressources fournies par chacun sont diversement importantes. Des acteurs jusque-là absents du contrôle frontalier sont tirés vers une participation à ce domaine d'action. Les réseaux d'acteurs déjà présents dans ce domaine fonctionnent sur un mode plus ouvert.

La coopération comme mode de fonctionnement globalisé

En s'étendant à tous les acteurs publics de la sécurité¹⁵, l'usage des instruments de coopération transfrontalière a changé la nature même de la notion de coopération.

Dans un système classique de gestion de la sécurité, les acteurs de part et d'autre de la ligne frontalière sont théoriquement et pratiquement séparés. Ils sont structurés selon leurs critères internes spécifiques et organisent de manière souveraine leur travail de contrôle. Le mode normal de fonctionnement repose sur des politiques et des stratégies décidées de manière interne. Lorsque l'acteur souhaite réaliser une opération au-delà de la frontière, il s'engage dans une relation de coopération qui demeure ponctuelle. Cette configuration relève d'un système frontalier classique que la frontière franco-allemande a dépassé dès les années 1960. Mais son fonctionnement repose encore largement sur cette conception jusqu'au milieu des années 1990. A partir de cette date, le modèle bascule d'une relation de coopération conjoncturelle vers une relation structurelle.

¹⁵ Ces acteurs ne sont pas seulement ceux qui sont représentés effectivement au sein du CCPD mais aussi ceux qui, sans en faire partie officiellement, participent néanmoins au fonctionnement du système d'action, en recourant aux services fournis par les acteurs inscrits dans le système. Ces acteurs, qui se situent en marge du noyau fonctionnel du système post-Mondorf, mais qui contribuent à son fonctionnement et ainsi à la cristallisation de son existence, sont par exemple les services d'intervention, tels que les Compagnies Républicaines de Sécurité françaises ou encore les services de renseignement des deux Etats participants.

La mise en œuvre de la coopération repose ainsi de moins en moins sur les cas singuliers de délinquance dont le traitement va nécessiter effectivement le recours aux services homologues limitrophe. La coopération ne repose plus sur des cas mais sur des instruments spécifiques. Elle ne désigne plus des actions conduites selon certaines procédures, mais les organismes chargés de les engager ou de les appliquer.

De la sorte, les organismes, et non plus les opérations menées avec l'aide des instruments de coopération, deviennent les signifiants de la coopération. Cette évolution permet en particulier à la structure de ne plus lier son existence à la permanence d'un type particulier de délinquance et d'explorer des domaines d'action hors de tout traitement opérationnel et des cas de délinquance traditionnellement liée à la frontière. Cette séparation pratique et conceptuelle entre criminalité transfrontalière et coopération transfrontalière offre aux organes de coopération la possibilité d'intervenir sur de nouveaux domaines d'activité. Ces nouveaux domaines peuvent s'ouvrir en prolongement des activités traditionnelles ou toucher des champs sans rapport avec l'activité de sécurisation de la ligne frontalière ou de contrôle du passage des personnes ou des biens. C'est là que réside le facteur important de modification du champ d'action.

L'exercice par les structures de coopération de missions supplémentaires à celles qui leur sont attribuées à leur création ne contribue pas en soi à la modification de l'espace d'action. Il renforce les structures de coopération dans le paysage de la coopération transfrontalière mais peut laisser inchangés les schémas fondamentaux de l'organisation de l'espace d'action puisqu'il tend à ne faire intervenir que les acteurs traditionnels de la sécurité frontalière. En revanche, l'extension des compétences des organes de coopération à des activités de sécurité détachées du contrôle de la frontière implique de profonds changements dans la conception de la coopération et de son usage.

Elle endosse alors le statut non plus d'instrument mais de mode de gestion du territoire. La coopération peut s'appliquer à l'ensemble des activités des services étatiques non seulement sur la base de cas de délinquance identifiés mais aussi en fonction des besoins exprimés par les services qui participent au système. Le système d'action concret de la sécurité frontalière tend à devenir un système globalisé, i.e. étendu à toutes les activités de sécurité dans une zone déterminée.

La coopération comme mode de fonctionnement généralisé à tous les acteurs

Le système frontalier post-Mondorf intègre dans le fonctionnement de la coopération des acteurs qui n'ont en principe aucun lien avec le type de mission lié traditionnellement à l'action de coopération. La participation de tous les acteurs est recherchée.

La dynamique propre à cet espace fonctionnel se caractérise par la participation du plus grand nombre possible d'acteurs. Tant que les acteurs sont demeurés dans des logiques de fonctionnement en réseau, l'intérêt de chaque acteur individuel résidait dans le maintien strict de ce schéma de fonctionnement hermétique, puisqu'un acteur qui communiquait avec un autre participant d'un réseau différent risquait de ne pas voir sa stratégie de communication adoptée en retour à son profit par l'autre acteur. Chacun tendait donc à maintenir le plus étanche possible son réseau de coopération avec le partenaire étranger. Les conditions sont modifiées dans le système de l'après Mondorf-les-bains.

La création du centre de coopération d'Offenbourg initie une dynamique inverse de la dynamique de réseau jusque-là dominante. Cet organisme remet en cause le monopole dont certains disposent en matière de coopération transfrontalière puisqu'il introduit dans l'espace d'action des services nouveaux venus. Cette situation pousse les acteurs traditionnels à participer à l'organisme même si leur position et leurs réseaux leur assurent théoriquement une situation favorable dans l'espace frontalier. Tant que les acteurs se maintiennent dans l'organisme de coopération, aucun n'a intérêt à s'en retirer puisque sa position au sein de la structure et dans l'espace de l'action transfrontalière peut être menacée¹⁶. Or, en se maintenant dans la structure commune d'action, les acteurs renforcent sa pertinence pour la gestion de cet espace et inscrivent de manière croissante leur action individuelle dans cet organe commun. Le fonctionnement en réseau est donc partiellement délaissé ; au mieux, il fonctionne de manière parallèle au centre d'Offenbourg, mais le maintien de ce double mécanisme peut s'avérer coûteux.

¹⁶ Cette dimension très importante du CCPD comme « tribune d'exposition » des services participants et comme « modèle d'exposition » pour la coopération transfrontalière est tout à fait perceptible. Il l'est en particulier dans les conditions de travail organisées pour les agents au sein de la structure, qui semblent être bien au-dessus des standards connus des agents allemands et français dans les services territoriaux respectifs.

Cette dynamique intègre dans les mécanismes de coopération transfrontalière des acteurs qui ne sont pas identifiés comme des services frontaliers. L'ouverture désenclave le système d'action en sortant l'action de coopération hors des réseaux pour la transposer à l'ensemble des acteurs. Le système d'action est en outre généralisé : il intègre un nombre maximal de participants, puisque l'acteur en dehors de ce système perd des moyens de contrôle et de co-gestion de son territoire d'action.

bb) Un espace d'action doté d'une logique fonctionnelle sectorielle

Le passage de la coopération du statut d'instrument conjoncturel à celui de concept structurel pour l'organisation de la gestion de la sécurité d'un espace à cheval sur deux Etats s'accompagne de la transformation de cet espace. Il se structure au fil des créations structurelles et de l'usage qu'en font les acteurs. Sa transformation s'exprime par l'émergence d'une logique fonctionnelle propre à cet espace, portée par les acteurs et la configuration de la zone territoriale.

Une logique fonctionnelle portée par un groupe d'acteurs publics

L'espace frontalier se structure avant tout à partir des pratiques des acteurs dans cet espace. Son émergence comme espace d'action cohérent dépend de la reconnaissance par ces acteurs d'un ensemble de jeux auxquels ils participent. Le succès de cette reconnaissance se mesure au développement de politiques publiques spécifiques à cet espace d'action mais ces politiques publiques ne forment pas en soi la cause de la réussite de la structuration de l'espace, laquelle réside dans la reconnaissance par des instances décisionnelles de la pertinence de l'action d'un groupe d'acteurs¹⁷.

Le processus de formalisation des liens de coopération, accéléré dans les années 1990, contribue à faire émerger l'espace transfrontalier régional comme niveau d'administration cohérent. En se solidifiant sous une forme contractuelle¹⁸, ces liens deviennent tangibles pour les acteurs locaux et

¹⁷ Cette idée rejoint la proposition (BENYON, J. et al., 1994, pp. 53-55, et BENYON, J., 1996, pp. 370-371) que le niveau meso (régional) est sans doute le plus adéquat pour le développement de la coopération policière. En particulier, la capacité de ce niveau à lier les professionnels (responsables de services régionaux de police) n'est plus hypothéquée par des contingences individuelles et culturelles qui peuvent encore, au niveau micro, peser sur le fonctionnement de la communication entre agences.

¹⁸ Cette forme contractuelle englobe ici l'ensemble des traités internationaux et bilatéraux, des arrangements administratifs, et des accords de coopération entre les autorités administratives ou politiques françaises et allemandes.

pour les groupes sociaux fonctionnellement ou géographiquement extérieurs. Ce processus de formalisation ne suffit néanmoins pas à lui seul à faire de cet ensemble d'acteurs un groupe fonctionnel cohérent. Du point de vue numérique, la plupart des accords conclus entre un acteur français et un acteur allemand cristallise et reconnaît un lien fonctionnel privilégié entre deux acteurs au sein de l'espace transfrontalier. L'élaboration et la reconnaissance d'un lien fonctionnel entre l'ensemble des acteurs ne s'opèrent que de manière progressive à partir de la mise en fonction du centre de coopération de Kehl. La participation des acteurs à l'organisme ne signifie pas qu'ils reconnaissent de même manière leur participation au fonctionnement de l'espace frontalier.

Par ailleurs, cet espace est aussi construit par des acteurs de la sécurité qui ne participent pas au centre de coopération. Le CCPD crée du lien fonctionnel sur un espace géographique entre des acteurs agissant jusque-là de manière strictement autonome les uns par rapport aux autres et révèle des groupes fonctionnels latents. Dans ces deux dimensions¹⁹, cet organe de coopération influence l'émergence et la cristallisation d'un nouvel espace d'action.

Le système de Mondorf organise une redistribution complète des cartes de la coopération en ouvrant le champ de la coopération transfrontalière à l'ensemble des acteurs publics de la sécurité et du contrôle. Les partenariats fonctionnels latents peuvent donc émerger en même temps qu'apparaissent des brèches dans l'hermétisme des réseaux antérieurement en fonction.

Cette redistribution n'implique pas des rapports fonctionnels entre tous les acteurs locaux. Elle ouvre le marché de la coopération et défait les monopoles détenus les acteurs auxquels l'organisation administrative reconnaît des compétences en matière de coopération internationale. L'espace de la coopération transfrontalière s'appuie sur cette redistribution des relations fonctionnelles entre les acteurs pour se densifier et se cristalliser. En ce sens, même si certains acteurs continuent de fonctionner sur un mode opératoire en réseau, la majorité des acteurs inscrit son action dans un schéma d'acteurs aux compétences très diverses. Ces relations permettent un recours à des capacités d'action multiples qui enrichissent de manière médiate les modalités et les domaines d'intervention de chaque acteur. Dans le

¹⁹ Et non pas dans son rôle de regroupement d'acteurs dispersés dans l'espace de la coopération transfrontalière puisque même en participant au CCPD les acteurs gardent théoriquement toute liberté de conserver, en son sein, des modes opératoires en réseau, et non pas ouverts sur l'ensemble des acteurs.

système frontalier de Mondorf, le pouvoir d'un acteur dans le champ ne réside plus en profondeur, dans la solidité de son réseau traditionnel et sur la qualité de ses relations avec un acteur déterminé, mais sur la largeur, i.e. sur le nombre d'acteurs avec lesquels il peut coopérer, et donc sur le nombre de domaines d'action qu'il peut revendiquer. Cette revendication ne tient pas à la recherche de l'attribution officielle et explicite de nouveaux domaines d'action mais à la définition.

Dans le cas d'un service compétent traditionnellement pour les affaires de coopération internationale, la définition des activités de police dans le champ transfrontalier local sera tirée vers les moyens mis en œuvre (des compétences de police internationale) (police judiciaire de la police nationale). A l'inverse, un service plutôt en charge des problèmes de sécurité publique territoriale cherchera à définir l'action de coopération transfrontalière en fonction des buts poursuivis (i.e. comme relevant encore de ses missions et étant une prolongation de la sécurité territoriale) (police des Länder, gendarmerie)²⁰.

La dynamique créée dans l'espace d'action par les règles de fonctionnement du CCPD contribue de manière indirecte à une optimisation des compétences et des ressources. La logique fonctionnelle qui se fait jour n'est cependant que partiellement recherchée par eux et fait partie des effets émergents de Schengen et Mondorf²¹. Cet effet émergent travaille à l'organisation d'une forme de complémentarité²² entre les compétences et les ressources des acteurs.

L'espace qui se construit ici a pour mission d'appliquer son fonctionnement à l'ensemble des groupes sociaux qui s'y trouvent²³. Or, cet espace ne se construit pas sur une base politique ou administrative large, mais sur des critères exclusivement professionnels, i.e. sectoriels. La solidification de l'espace de l'action transfrontalière s'établit sur la base d'un type fonctionnel d'acteurs publics, non sur celle d'une entité administrative ou politique

²⁰ Sur la perte de lisibilité des distinctions établies entre « sécurité intérieure » et « sécurité extérieure », ainsi que sur l'empiètement grandissant du policier sur le militaire, cf. ROBERT, P., 2000, pp. 223-224.

²¹ Sur ce point, voir 3^{ème} partie, D, I, 2.

²² Tous les acteurs ne travaillent pas de manière stratégique et volontaire à l'édification d'un tel système. Les conditions d'action dans le cadre post-Mondorf les contraignent néanmoins à adopter des stratégies qui contribuent à créer ce mode de fonctionnement de l'espace frontalier.

²³ Indépendamment du rayonnement que le fonctionnement de l'espace peut avoir sur l'environnement extérieur. Sur ce point, voir plus loin, 4^{ème} partie, B, II, 2.

territoriale. L'élargissement du champ à des acteurs nouveaux ne signifie pas une ouverture institutionnelle mais uniquement une ouverture fonctionnelle. Les institutions actives dans l'espace frontalier de la sécurité post-Mondorf sont les mêmes que celles d'avant la mise en place du CCPD (ministères de l'Intérieur, des Finances, de la Défense). Le changement ne concerne que l'introduction dans le champ de nouveaux segments de ces institutions. L'institution judiciaire y occupe une place grandissante mais n'est pas une nouvelle venue dans le champ. Les institutions politiques locales, voire l'institution préfectorale, ne prennent aucune part notable dans la création ou le fonctionnement de l'espace de Mondorf-les-bains. Cette incapacité des institutions politiques à s'installer dans le débat transfrontalier est interprétée²⁴ en particulier comme le résultat de deux tensions contradictoires qui se résument à une *forte localisation de l'exercice intérieur de la souveraineté*, d'une part, et à un *monopole centralisé de son exercice externe* d'autre part.

Une logique fonctionnelle portée par une zone territoriale

Le développement d'une logique de fonctionnement et d'un espace d'action entre un si grand nombre d'acteurs s'effectue sur un territoire délimité et restreint. Les dimensions du territoire d'action sont essentielles à la possibilité d'existence de l'espace défini précédemment. L'explication n'en réside pas dans la proximité mutuelle des acteurs locaux qui n'est qu'un effet de la pertinence territoriale de l'action des services. Bien davantage, l'espace d'action est élaboré à partir de la reconnaissance et de la définition d'intérêts professionnels communs par une classe d'acteurs sociaux. Pour obtenir une convergence assez forte de cette définition entre un grand nombre d'acteurs différents, ces acteurs doivent connaître de situations professionnelles similaires. Sans une convergence maximale de ces éléments, il ne peut se construire d'espace d'action global commun, mais seulement des blocs professionnels spécialisés, isolés et hermétiques les

²⁴ ECKLY, P., 1989, pp. 13-18. L'auteur considère que la crise de souveraineté concerne davantage les administrations territoriales que les administrations centrales d'Etat. Or, les évolutions de la coopération transfrontalière franco-allemande montrent bien que cette crise est loin d'être dépassée ou dénouée. L'auteur note du reste que le problème de l'éloignement des administrations centrales par rapport aux enjeux frontaliers pose le problème de leur adéquation comme niveau de traitement concret des relations transfrontalières. Par ailleurs, le préfet, représentant de l'Etat, ne peut agir que sur engagement préalable de l'Etat français et n'est pas une institution vraiment prête à accueillir des négociations initiales.

uns aux autres. Or, le système d'action concret de la coopération transfrontalière franco-allemande n'est pas la juxtaposition de blocs professionnels partiels mais repose sur une compréhension territoriale de l'espace d'action.

L'espace frontalier de la coopération transfrontalière est un construit social élaboré par les acteurs publics de la sécurité à partir d'éléments de définition qui relèvent de situations concrètes, juridiques ou sociales, telles que l'effacement de la ligne frontière comme ligne de contrôle, ou le développement de certains phénomènes sociaux, tels que celui de la prostitution à Strasbourg, lié en partie à la différence de réglementation de cette activité²⁵ entre la France et l'Allemagne. Le repérage, la définition et le traitement de phénomènes sociaux sont autant de phases du travail de contrôle social au cours desquelles se mettent en place les jalons de la création du territoire pertinent de déploiement de l'action policière. Si le contrôle ne peut plus s'effectuer sur une ligne fixe, il s'élargit à une zone frontalière autour de la ligne. En même temps se tissent des liens entre la situation des acteurs de part et d'autre de la ligne frontalière qui créent les conditions d'émergence d'un cadre territorial d'action unique pour tous les acteurs frontaliers.

La délimitation de ce territoire demeure un enjeu des relations entre acteurs locaux ou centraux. Largement déterminée par la structuration interne des organisations des acteurs, la définition du territoire d'application de l'espace d'action transfrontalier varie entre les acteurs²⁶. Néanmoins, si le texte de la Convention d'Application des Accords de Schengen dispose encore de limites territoriales différentes selon le type d'acteur agissant, l'entrée en vigueur du texte de Mondorf-les-bains unifie les limites territoriales de coopération. La reconnaissance par tous les acteurs d'un espace géographique commun est un élément décisif de création de cet espace. Ce dernier existe à partir du moment où un consensus s'établit sur les limites de l'action. Au sein de cet espace, l'usage des règles en vigueur et la lecture des capacités d'action liées à l'appartenance à ce territoire peuvent varier. Mais la création juridique d'un territoire de coopération transfrontalière commun à tous les acteurs est d'autant plus facile à intégrer qu'elle correspond à des ressorts préalablement existants de compétence. C'est le

²⁵ Et en particulier à la criminalisation de celle-ci en Allemagne. Cf. GLEß, S., 1999, pp. 115 sqq.

²⁶ Sur ce point, voir en particulier 3^{ème} partie, A, II, 4, sur l'usage ou le non usage du CCPD par les services douaniers.

rapport entretenu par l'acteur situé en deçà de cette création territoriale spécifique²⁷ avec l'acteur situé à l'intérieur de cette création qui peut varier.

La création de l'espace transfrontalier repose sur la reconnaissance et l'élaboration de matériaux concrets et sur des éléments sociaux et culturels pré-construits. Le substrat linguistique et culturel commun aux zones française et allemande du territoire frontalier constitue une donnée a priori favorable des relations de travail. Sur le long temps, l'histoire tourmentée des relations franco-allemandes vient compliquer cette première donnée²⁸. Les rapports extrêmement contradictoires²⁹ entretenus entre les deux segments nationaux de cette zone frontalière, parce qu'ils rapportent l'existence et le développement de l'un à ceux de l'autre, concourent finalement à construire ces deux parties comme les éléments indissociables d'un « écosystème » social cohérent. La cohérence de cet ensemble ne tient pas à la reconnaissance par les acteurs d'un bloc socioculturel rhénan. Les rapports de l'Alsace avec l'Allemagne ne sont pas de même consistance que les rapports des acteurs mosellans avec cette dernière, alors même que ces deux entités françaises sont pareillement limitrophes de l'Allemagne. De même, les rapports identitaires entre l'Alsace et la zone mosellane ou lorraine se fondent essentiellement sur un travail de différenciation, et non de rapprochement.

De la sorte, s'il existe assurément des synergies identitaires dans cette zone frontalière, elles se nourrissent paradoxalement autant des éléments qui scindent cette zone que de ceux qui en renforcent la cohérence. Cette configuration paradoxale se trouve reflétée dans les positions des acteurs à l'égard du développement de la coopération transfrontalière. Les structures de coopération concrétisent une forme d'entente qui n'est pas fondée sur la reconnaissance d'une communauté d'identité. Elle n'est rapportée qu'à une raison fonctionnelle. Assurément parce qu'une base culturelle ou identitaire, en raison justement de son existence, ne pourrait être ni acceptée par les Français, ni proposée par les Allemands, il ne peut être question de lier

²⁷ En particulier, c'est sur la conception de cette délimitation de la zone Mondorf comme frontière ou comme pont entre les acteurs situés en deçà et au-delà que se jouent les différences majeures.

²⁸ Souvent, l'usage du dialecte alsacien semble servir aux acteurs français non pas pour en faire un matériau de rapprochement, mais de différenciation à l'égard des partenaires allemands.

²⁹ Sur la pérennité d'une certaine défiance des Alsaciens à l'égard du voisin allemand, on peut se reporter à la lecture intéressante et polémique de BOLLMANN, Y., 2003.

l'évolution de la coopération institutionnelle locale à un parentage culturel entre les deux parties.

Le développement particulièrement avancé de la coopération transfrontalière dans la zone franco-allemande entre les services de sécurité n'est donc pas le produit direct de la reconnaissance institutionnelle d'une communauté entre des entités politiques ou administratives régionales. Dans les entretiens, on ne retrouve aucune trace de cette référence identitaire dans le discours des acteurs allemands, quand au contraire elle apparaît très fréquemment dans le discours des acteurs français (soit pour la dénoncer comme un motif allégué par les services allemands pour renforcer la coopération, soit pour la mettre en valeur, comme moteur essentiel de cette même coopération transfrontalière). La qualité des rapports des agents allemands est toujours liée par ces derniers à des relations interpersonnelles avec des individus identifiables, jamais à la proximité culturelle de l'agent à la partie française de la zone frontalière. Cette attitude caractéristique peut s'expliquer par une tendance à la prudence intellectuelle et sémantique des agents allemands relevable même chez les plus jeunes.

A l'inverse, la qualité des relations des agents français avec les services allemands est rapportée à la communauté de langue, à la proximité culturelle et à l'histoire commune récente et plus lointaine, rarement à des relations interpersonnelles fortes. Les relations individuelles sont considérées comme des épiphénomènes de ces construits sociaux, des révélateurs du rapport de l'agent à la zone.

Les facteurs de proximité entre les deux segments nationaux de la zone frontalière participent à la création de liens stables entre les acteurs de ce domaine de l'action publique mais de manière implicite. Ils sont tout au plus évoqués comme des moyens et non comme des causes³⁰ de l'état de la coopération. La création du territoire de l'action transfrontalière repose donc sur des facteurs identitaires dont la non-évocation³¹ relève d'un accord implicite et sur l'identification d'un certain nombre de phénomènes sociaux dont la reconnaissance commune comme « problèmes de sécurité publique » fournit la base d'une coopération épurée de tout fondement culturel.

³⁰ Même si une étude sémantique du discours des agents à l'égard de la coopération montrerait sans doute que cette explication causale n'est pas complètement absente.

³¹ En particulier de la part des agents allemands.

b) Déplacement des limites spatiales du travail de l'acteur public

La création de cet espace d'action spécifique par le pouvoir central étatique et l'intervention des services de ce même pouvoir portent des conséquences pour l'usage des instruments d'action sur deux éléments principaux. En suscitant la création d'un espace d'action commun à des services publics relevant de deux Etat distincts, le développement de la coopération transfrontalière travaille à une modification dans l'usage des instruments juridiques. En outre, le rôle de chaque acteur dans l'espace transforme et déplace celui des autres. L'activité de gestion administrative perd sa définition territoriale pour endosser une détermination fonctionnelle dans le système frontalier.

aa) Déplacement de l'espace de pratique de la loi interne

En se cristallisant autour de modes de fonctionnement communs au groupe des acteurs étudiés, l'espace régional de la coopération transfrontalière ne fait pas seulement émerger un territoire d'action nouveau. Il crée aussi de nouvelles conditions d'action et de nouveaux usages. La pratique juridique auparavant en deçà des limites territoriales définies par la frontière se déplace, dans une continuité territoriale avec l'espace national, mais au-delà de celui-ci. Cette pratique juridique est modifiée parce que la loi interne d'un Etat peut être exercée en dehors des limites officielles de cet Etat et parce que l'exercice du contrôle social sur un territoire ne se trouve plus confiné à l'espace de ce territoire.

Les instruments du droit pénal international permettent déjà que la violation d'une règle de droit nationale puisse être poursuivie au-delà des frontières géographiques de l'Etat dans lequel elle a eu lieu. La commission rogatoire internationale est un des instruments de l'application de la loi nationale en dehors du territoire étatique mais elle est de nature conjoncturelle. Dès lors que le cas pour lequel il est utilisé est résolu, ou dès que disparaît l'objet de son application, il cesse d'être valable. L'espace frontalier dispose en cela d'une organisation toute autre. Dans ce cadre, les instruments de l'entraide judiciaire sont valables dans l'espace frontalier sans interruption. Leur existence n'est pas liée à un dossier ou un type d'intervention ni de l'initiation ou de l'extinction d'une procédure judiciaire.

Au sein de ces structures permanentes, telles que le CCPD, sont utilisées des règles du droit international, mais aussi des règles du droit interne des Etats participants. Or, les instruments permanents de la coopération transfrontalière permettent une utilisation déterritorialisée de la règle de droit

interne, puisque les agents qui opèrent pour le compte d'un Etat au sein de ces structures ne se trouvent pas nécessairement sur le territoire de cet Etat. Mais plus qu'une déterritorialisation³², la transformation qui se produit sur la pratique juridique est un déplacement des opérations préparatoires à l'action judiciaire. Ce déplacement géographique, imperceptible et réalisé sur une distance peu importante, est essentiel. Il permet à un groupe d'acteurs publics de faire usage de vecteurs communs pour faire valoir et appliquer des règles de droit interne différentes. L'action publique ne se prépare donc plus sur le lieu où elle s'applique, mais au sein d'un territoire binational qui comprend à la fois son lieu d'initialisation et son lieu d'application. Ce territoire, construit sur la prise en compte de phénomènes sociaux localisés, peut aussi organiser à son échelle locale leur traitement juridique de manière centralisée. Cette centralisation locale du traitement de ces phénomènes sociaux déterminés conduit ainsi au déplacement du travail judiciaire ou policier, à son éloignement des lieux de son application, et à son rapprochement des sources de son élaboration³³. L'application du droit interne dans un Etat est ainsi générée par des structures qui concourent à déplacer hors du territoire national³⁴ certaines pratiques policières et judiciaires liées au maniement de ces règles de droit interne. L'exercice du contrôle social ne rapporte donc plus de manière précise et limitée un acteur à un territoire, mais un ensemble d'acteurs à une zone juridiquement bigarrée.

A côté de cela, le droit interne d'un Etat de la zone se ménage une place dans la pratique policière de l'autre Etat de la zone. La manifestation la plus caractéristique de ce positionnement d'un droit national au sein d'un autre est fournie par les mesures de poursuite et d'observation transfrontalières. L'élément important de ces mesures ne réside pas dans la possibilité pour un agent étranger de conduire une mesure de police sur le territoire d'un autre Etat. Il repose bien davantage sur le fait pour un acteur étranger

³² Ce terme de déterritorialisation est en effet peu approprié puisqu'il s'agit d'un déplacement de l'action policière et judiciaire avec un ancrage renforcé au territoire. La validité de l'action est liée à sa réalisation au sein de l'espace transfrontalier spécifique analysé précédemment.

³³ Ces sources se situent en effet moins sur les lieux de l'infraction commise qu'auprès des acteurs partenaires, surtout sous la forme d'informations mais aussi dans les ressources matérielles et techniques dont ils disposent.

³⁴ Ou plus exactement à remplacer le lien entre l'élaboration des activités judiciaires ou policières et leur lieu d'application par un lien entre leur élaboration et leur rapport à l'activité d'un groupe d'acteurs.

de conduire lui-même une mesure de police sur un autre Etat dans le but de réagir à une violation du droit interne de l'Etat dont il relève. Il réalise donc une continuité du territoire légal de son Etat sur l'Etat limitrophe. L'Etat sur le territoire duquel lequel l'agent opère peut éventuellement poser des conditions à l'action. Il peut en particulier exiger que l'infraction commise réponde à certains critères pour pouvoir donner lieu à poursuite ou observation sur son propre espace. Mais une telle mesure est la prolongation de l'espace légal d'un Etat sur celui d'un autre.

L'intervention d'un droit interne national sur l'application du droit interne d'une autre partie peut aussi agir en influençant la pratique du droit interne. On peut signaler les modifications de lecture opérées par les acteurs judiciaires frontaliers français sur l'application par des agents allemands de l'article 41 de la CAAS pour des vols à la roulotte³⁵. L'influence peut aussi s'exercer sur les priorités stratégiques d'un acteur ou sur ses techniques opératoires. Ce n'est pas seulement l'application réelle du droit interne qui s'élargit à l'autre côté de la frontière mais aussi son application potentielle puisque le droit interne ne se modifie pas seulement par l'exercice législatif mais aussi par l'émergence de nouvelles pratiques et de nouvelles techniques policières et judiciaires.

bb) Absence de logique d'intégration juridique

Dans l'émergence de ce système, il ne s'agit pas de la mise à jour d'un embryon de logique d'intégration juridique³⁶. Au contraire, les espaces juridiques se chevauchent sans se confondre. On est ici dans une dynamique de coordination, non de fusion. Par ailleurs, l'unification des procédures pénales ou des services de polices³⁷ ne sont pas une évolution potentielle de ce système. S'il évolue, ce sera vers une centralisation régionale renforcée des mécanismes de coordination et de filtre entre les services locaux frontaliers. En revanche, l'évolution de la coopération introduit un renforcement des identités nationales en liant le contrôle de la frontière politique au contrôle de la frontière identitaire. La coopération à la frontière fonctionne en partie sur la base d'une reconnaissance mutuelle qui permet de travailler à la défense d'un territoire et d'une identité³⁸.

³⁵ Sur ce point, se reporter à la 3^{ème} partie, C, I, b).

³⁶ Cf. RÜTER, C. F., 1992.

³⁷ Telle par exemple que l'envisage VAN OUIRIVE, L., 1992.

³⁸ De la même manière, CEYHAN, A. (1998) explique l'intensité des contrôles des Etats-Unis à leur frontière mexicaine par la volonté de préserver une identité culturelle, au

cc) « Mutualisation » de la gestion étatique du territoire

Le déplacement géographique d'une phase de l'action policière permet au groupe d'acteurs un rapprochement mutuel du lieu d'élaboration de leur action transfrontalière. Encore une fois, ce phénomène de « mutualisation » ne se nourrit pas de la disparition des frontières. C'est justement parce qu'elles n'ont pas disparues que cette coopération est nécessaire et que cette mutualisation de la gestion voit le jour.

Ce rapprochement est effectué par tous les acteurs, sur la phase d'élaboration de l'action de police³⁹. Plus marginalement, la phase de soutien à l'opération concrète peut constituer un point de rapprochement des acteurs. Dans ce processus, le regroupement lui-même importe moins que l'effet de celui-ci sur l'action des acteurs. Dans un cadre classique d'administration de la sécurité d'un territoire, le système fonctionne sur un cloisonnement des acteurs et de leur action. Chaque acteur reçoit un domaine ou un ressort territorial d'action, et se trouve investi et donc théoriquement responsable de l'état de la sécurité sur ce territoire sectoriel ou spatial. Le système frontalier franco-allemand esquisse une tendance inversée, qui cherche au contraire une communautarisation des domaines d'action, une mutualisation des missions et des responsabilités qui y sont attachées.

La coopération transfrontalière n'est pas le moyen d'un acteur pour une action, mais d'un ensemble d'acteurs pour un territoire. De la sorte, chaque acteur perd la part prédéfinie de ce territoire dont la gestion lui revenait mais s'intègre dans le groupe d'acteurs qui gère la zone frontalière. Cette communautarisation des missions et ce report de la gestion du territoire frontalier sur un groupe s'accompagnent d'une perte de précision dans la définition exacte des responsabilités de chacun.

demeurant imaginaire, qui serait complètement distincte de l'espace mexicain, et que menacerait une circulation trop intense de Mexicains. A l'inverse, la criminalité transfrontalière importante qui est le fait de Canadiens n'amène pas une organisation proportionnelle des contrôles frontaliers à la frontière nord des Etats-Unis, les ressortissants canadiens n'introduisant, au regard du gouvernement des Etats-Unis aucun élément perturbateur pour l'identité nationale. Cf. de même, NEVINS, J., 2000. Plus largement sur la problématique transfrontalière mexicano-américaine, LITTLE HERNANDEZ, K. A., 2002 (dans une perspective historique) et SPENER, D., 2000, p.115 sqq.

³⁹ Cette élaboration ne préjuge pas de la qualité préventive ou réactive de l'action de police ou de justice. L'infraction peut avoir été commise ou non et requérir une intervention de la part d'un ou de plusieurs acteurs.

On a vu que le système frontalier de Mondorf ne fonctionne pas sur une base sectorielle ou catégorielle, mais généralisante. La coopération transfrontalière n'est pas le moyen d'un acteur pour une action, mais d'un ensemble d'acteurs pour un territoire. De la sorte, chaque acteur perd la part prédéfinie de ce territoire dont la gestion lui revenait, mais s'intègre dans le groupe d'acteurs à qui revient globalement la gestion de la zone frontalière. Ce processus de communautarisation des missions entre tous les acteurs, de report de la gestion du territoire frontalier sur l'ensemble de ceux-ci, qui s'accompagne d'une perte de précision dans la définition exacte des responsabilités sectorielles de chacun, naît de ce regroupement.

En particulier parce que l'acteur isolé n'a pas les moyens informationnels ou techniques pour agir seul, le recours au partenaire limitrophe est nécessaire. Le succès d'une stratégie policière dépend du travail avec l'acteur frontalier. Les fluctuations des statistiques enregistrées dans l'espace frontalier peuvent aussi bien résulter du travail d'un acteur national que de celui d'un acteur étranger ou du travail conjoint de plusieurs acteurs frontaliers.

Par ailleurs, dans un tel système, aucun acteur n'a intérêt à demeurer en dehors du cadre de fonctionnement des autres. Il ne profiterait pas de la plus-value fonctionnelle que peut représenter cette gestion territoriale commune, tout en devant néanmoins répondre de l'état de la sécurité générale sur l'ensemble du territoire qu'il administre avec les autres acteurs. Ce calcul oblige donc les acteurs à atteindre au moins un seuil de participation pour pouvoir s'y inscrire de plein droit. Lorsque l'acteur (par exemple, la police de la Sarre) n'entre pas dans ce cadre de gestion « communautarisée », c'est que le cadre de gestion commun n'est pas adapté à son territoire d'action propre. Même avec un investissement minimal dans ce cadre, cet acteur utiliserait trop de ressources au regard du gain fonctionnel que lui rapporterait la participation des autres acteurs à la gestion de son territoire et devrait s'investir dans la gestion d'un territoire qui n'est pas pertinent pour son action. Le problème qui se pose n'est pas un refus de mutualisation de l'administration d'un territoire mais l'inadaptation du cadre à la position de l'acteur.

L'administration des risques liés à l'abaissement des frontières intérieures se développe sous une forme de mutualisation de la gestion de ces risques intégrant l'ensemble des activités de la sécurité publique. La pratique du contrôle social formel suit dans la zone frontalière un processus d'intégration des stratégies et des usages des acteurs locaux. Cette intégra-

tion passe par la lecture du droit par les acteurs, par l'utilisation d'un ensemble d'instruments structurels communs, par l'émergence de ce groupe d'acteurs locaux travaillant avec une certaine cohérence et certains points de synergie⁴⁰. Surtout, ce groupe est de plus en plus appréhendé par les acteurs extérieurs comme particulier et cohérent, doté d'une identité et d'une mission singulières dans l'administration de l'Etat.

2. Transformations affectant la structure administrative d'Etat

Les jeux dans l'action et l'espace du contrôle social formel sont menés par des acteurs publics qui assurent l'application des pouvoirs régaliens de l'Etat dont ils sont une manifestation. En modifiant les dimensions pratiques de cette activité étatique, les structures transfrontalières introduisent aussi des modifications dans l'action publique, non plus dans sa dimension sectorielle d'activité, mais bien dans celle d'organisation et de pouvoir étatiques.

Les modifications concrètes de la gestion du territoire engagent une redistribution des compétences et des rôles qui touche de larges pans de l'action publique et remet en question le rôle de l'Etat et sa capacité à guider l'action locale de ses services.

a) Déplacement des liens administratifs pertinents pour l'action locale

Le premier élément de transformation dans l'organisation étatique tient dans un processus de déplacement du lien des acteurs aux organes administratifs pertinents pour leur activité. Ce déplacement a une dimension géographique et une dimension administrative.

Ce lien change d'ancrage au moins partiellement parce que les ressources et les déterminants de l'action ne se trouvent plus seulement auprès des services du seul Etat dont les acteurs dépendent. Il change d'ancrage en outre parce que la zone d'intérêt de l'acteur est tirée vers l'extérieur du territoire national et qu'il développe des solidarités et des loyautés administratives en dehors des limites nationales.

aa) Extension de l'administration d'Etat

Quand un officier de police judiciaire est en mission dans un pays étranger dans le cadre d'une commission rogatoire internationale, il se trouve dans

⁴⁰ L'intégration européenne serait ainsi réalisée par le biais d'une nouvelle répartition intergouvernementale du travail. Sur ce point, cf. aussi KUSCHNICK, M., 1999, pp. 227-228.

un cadre opérationnel mais ne peut agir comme sur le territoire de son Etat. Il a au mieux un rôle de soutien auprès de ses homologues étrangers. Un agent d'une force de police d'un Etat placé au sein d'une structure internationale ou nationale en dehors de son territoire national ne se situe alors plus dans un cadre opérationnel mais représentatif ou d'assistance administrative. Dans les deux situations, l'agent ne dispose pas de la capacité d'engager ou de conduire des mesures de contrôle ou de répression concrètes. Hors du territoire national, il ne dispose plus des prérogatives d'action en tant que membre de sa profession. Cette position classique demeure encore la règle pour les relations transfrontalières franco-allemandes. La zone franco-allemande de Mondorf toutefois apporte une nuance à cette situation en étendant dans l'espace la capacité administrative de l'agent local.

L'extension de la capacité administrative est réalisée par la possibilité pour un agent étranger de concourir de manière normale à l'administration de son territoire à partir du territoire d'un autre Etat. C'est ainsi ce que le centre de coopération de Kehl permet aux services de sécurité français. Il ne s'agit pas d'une continuité d'espace qui touche l'administration territoriale, mais bien l'administration d'Etat localisée. Le phénomène d'implication mutuelle des collectivités locales dans la gestion de leur espace entre des villes frontalières d'un ou de plusieurs Etats a été déjà amplement discuté⁴¹ et ne présente pas de nouveauté particulière.

Sans doute cette gestion mutuelle organisée par et pour des acteurs de la fonction publique d'Etat en rend-elle l'institutionnalisation possible. Beck souligne que la réussite du modèle PAMINA (Palatinat, Mittlerer Oberrhein, Nord Alsace) de coopération transfrontalière n'est assurée que tant que le degré de formalisation des réseaux d'entente entre les acteurs demeure assez bas. Or, le réseau PAMINA est exclusivement animé par des acteurs politico-administratifs décentralisés communaux, départementaux et régionaux dont les besoins de coordination spécifiques ne dépassent pas leurs propres frontières administratives. L'absence d'institutionnalisation dans ce réseau pourtant très actif à partir de la fin des années 1980 est due à l'impossibilité juridique et sociale de lier ces entités politiques⁴². Elle est par ailleurs rendue difficile par la nécessaire souplesse que de tels réseaux requièrent pour bien fonctionner. Dans le cas de la coopération policière et

⁴¹ Cf. BECK, J., 1997, sur le développement et le fonctionnement du réseau PAMINA (Palatinat, Mittlerer Oberrhein, Nord Alsace).

⁴² BECK, J., 1997, p. 298. Cette impossibilité sociale est en particulier liée à la prise en compte des populations locales comprises dans l'espace frontalier français.

douanière transfrontalière, l'appartenance des acteurs locaux à l'administration centrale et non locale rend cette institutionnalisation possible. L'action de l'Etat dépend moins de l'opinion des populations concernées et l'Etat dispose pour lier l'action de son administration d'instruments juridiques internationaux très divers, ce qui n'est pas le cas des collectivités locales, surtout en France⁴³. Enfin, la coopération policière transfrontalière est de nature plus technique que politique, à l'inverse du réseau PAMINA, ce qui rend la fixation des formes de coopération plus neutre.

L'extension administrative est réalisée sur un espace régional déterminé, mais elle engage un ensemble administratif au-delà des acteurs locaux qui la réalisent. C'est un groupe d'intérêts nationaux qui doit être géré de manière commune dans l'espace régional. Même sous sa forme localisée, le phénomène de la coopération transfrontalière affecte les modes d'action de l'Etat central puisque ses représentants sont actifs dans ce champ. L'Etat central⁴⁴ partage la gestion et l'administration de son espace⁴⁵.

L'Etat ne gagne dans cette transformation des modes d'action frontaliers aucun pouvoir qu'il ne possède déjà dans les limites de son territoire. Il n'y a pas extension des compétences étatiques mais gommage des limites spatiales dans lequel il les exercent. S'il se produit néanmoins effectivement un élargissement du nombre des domaines où interviennent les acteurs locaux, cet élargissement se fait à partir d'un noyau de compétences déjà fixées et touche à des domaines qui relèvent toujours de l'Etat. L'extension des domaines d'intervention n'explore pas de domaines d'action nouveaux pour l'Etat mais opère sur l'éventail des domaines d'action relevant de l'Etat une gestion commune ou complémentaire pour un maximum d'entre eux. Ce n'est que dans cette mesure qu'il se produit de fait une extension sectorielle des fonctions de l'Etat : puisque le domaine spatial de ses interventions se modifie et perd en précision, l'Etat gagne une compétence de soutien à l'administration de la sécurité de l'Etat avec lequel il coopère.

⁴³ MESTRE, C., (1992, p. 20) souligne en effet que les collectivités locales frontalières dans un Etat fortement centralisé ne disposent pas de la marge de manœuvre juridique suffisante pour gérer leurs relations de coopération avec les collectivités locales limitrophes.

⁴⁴ On comprend ici les diverses formes d'organisation de l'Etat, fédérale et centralisée.

⁴⁵ La responsabilité de l'Etat, et non d'une entité politico-administrative inférieure, dans la gestion des structures d'action communes mises en place à la frontière, est du reste assumée de manière diverse par les autorités politiques centrales dont relèvent les acteurs, en particulier dans le processus de mise en place, d'accompagnement et de suivi de l'action des services locaux.

Dans la configuration franco-allemande frontalière, cette extension de l'intervention étatique et administrative⁴⁶ s'effectue mutuellement. Dans les transformations de la sécurité frontalière, l'équilibre le plus crucial et le plus délicat à réaliser n'est pas la complémentarité ou l'adaptabilité entre les législations et des modes opératoires des divers acteurs mais le degré d'intervention de chaque administration d'Etat dans le fonctionnement de l'autre. Le système frontalier de sécurité ne se base pas en effet sur une communautarisation complète et officielle de la gestion du territoire entre les deux Etats mais sur un processus non explicite et presque larvé. Le terme de « mutualisation » est en cela plus adapté que celui de « communautarisation » puisque les actions dans le champ de la coopération suivent la conception d'une aide systématisée entre deux Etats et non une logique d'intégration entre des secteurs d'action communs aux deux Etats.

bb) Co-administration d'un territoire et d'une frontière

L'enjeu essentiel de la réussite du modèle de gestion de la sécurité frontalière franco-allemand est la réalisation d'un équilibre des participations et des interventions des acteurs dans la gestion du territoire de l'Etat dont ils ne relèvent pas. L'extension mutuelle de l'action des services de sécurité sur les territoires frontaliers respectifs des deux Etats induit la participation de capacités et de stratégies d'administration différentes. Or, ces différences s'inscrivent dans les pratiques d'intervention des acteurs locaux et témoignent de la quasi-impossibilité d'atteindre à l'équilibre. Celui-ci n'est explicitement requis que lorsque les acteurs s'avancent dans un système de coopération particulièrement spécialisé ou développé. Dans un cadre classique, le degré de synergie ou de similitude entre les modes n'est pas susceptible d'affecter les résultats des demandes de coopération parce que ce fonctionnement ne repose pas sur une logique de système mais de réseaux. Dans ce cadre de coopération non systématisé, la coopération fonctionne sur un petit nombre de règles de travail et l'acteur dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur la suite à donner à la requête. Il suffit donc que la communication au sein du réseau soit bonne et que les intérêts majeurs des participants au réseau convergent pour offrir les conditions d'une bonne coopération.

Le système de Mondorf a des mécanismes de fonctionnement beaucoup plus exigeants. Pour pouvoir se développer comme un mode de gestion de

⁴⁶ Le terme d' « administrative » est utilisé ici par opposition à « politique ».

la zone frontalière⁴⁷, il requiert de tous les acteurs un niveau minimum de participation et de convergence sur certains points. Si un ou plusieurs acteurs se retirent du jeu⁴⁸, le système tend à se dissoudre pour revenir à un fonctionnement en réseaux⁴⁹. S'il ne se dissout pas, il n'atteint néanmoins pas à sa forme achevée⁵⁰. Le système Mondorf oscille donc entre des mécanismes intégrateurs et la vigueur des réseaux, dont la réalité et le travail ne se laissent pas aspirer dans leur ensemble par la mise en place du centre de coopération.

Le schéma esquissé tend néanmoins à organiser une co-administration de la sécurité qui se signale par une tendance des structures à ne pas orienter leur activité de coopération sur un domaine particulier mais à relier plusieurs domaines d'action à la coopération. Le processus est complètement inverse. L'objectif est de couvrir un éventail d'activités le plus large possible et sa réalisation sature le champ de l'administration de la sécurité. Cette co-administration se manifeste aussi dans le cadre de demandes très concrètes, par l'influence croissante des stratégies et les intérêts des acteurs requérants sur les décisions des acteurs requis. Cette co-administration se réalise donc autant par le biais de mesures concrètes telles que des groupes de travail que de manière indirecte par le biais d'influences mutuelles.

L'extension du nombre des domaines de coopération implique que ces acteurs se trouvent sur un pied d'égalité relatif dans leurs capacités d'action. Lorsque ceci est le cas, la capacité et la disposition de ces acteurs⁵¹ à fonctionner selon le mode de co-administration est plus élevé que si⁵² ces modes sont nettement distincts. Pour réaliser les conditions du système Mondorf tel qu'il se développe, il ne suffit pas d'appliquer des règles de coopération communes ou de concentrer son travail sur des points d'action communs. Les mécanismes de Mondorf ont besoin pour fonctionner que les acteurs sachent qu'ils peuvent répondre aux sollicitations du partenaire

⁴⁷ Qui englobe des terrains d'action spécifiquement frontaliers mais aussi des types de criminalité dont le traitement fait appel à des services non frontaliers.

⁴⁸ En théorie, ceci est toujours possible mais lié à certains risques pour l'acteur dissident.

⁴⁹ Cette tendance est toujours très présente au sein du CCPD, et surgit de manière accentuée dans les situations de conflit ou de crise.

⁵⁰ Qui se caractériserait par une intégration achevée des acteurs au système régional, une complémentarité complète entre les diverses compétences des acteurs, et une intégration de représentants actifs de chaque acteur au sein de tous les autres acteurs du champ.

⁵¹ Par exemple, le BGS et la police aux frontières française.

⁵² Comme le cas des douanes ou même des services de police judiciaire de part et d'autre du Rhin.

dans la même mesure que ce dernier. Le système Mondorf exige pour être accepté que les acteurs aient les capacités de participer et de se défendre contre toute influence trop grande d'un acteur sur leur part de gestion autonome.

L'équilibre parfait ne peut être réalisé. Il n'est déjà pas présent dans les réseaux de binômes avant l'entrée en fonction du centre de coopération de Kehl. Il est encore moins susceptible d'être atteint dans le cadre de Mondorf. La plupart des phénomènes de retrait ou d'attente sont à rapporter à la prise en compte par les acteurs en retrait de leurs capacités d'action moins importantes que celles des partenaires⁵³. Cet aspect du fonctionnement du système de gestion frontalier de la sécurité est essentiel pour comprendre le niveau de développement différencié des acteurs. Le degré d'investissement dans les nouvelles formes d'administration du territoire dépend des capacités à défendre une position et à la faire valoir auprès des autres participants. Si l'on tient compte de ces difficultés, le niveau de complexité atteint par la frontière franco-allemande peut paraître étonnamment performant.

L'organisation de la coopération qui se dessine réussit à inscrire chez les acteurs, même les plus récalcitrants, des modes opératoires qui deviennent des principes d'action fondamentaux ou des réflexes professionnels. Cette organisation n'est au départ contraignante pour les acteurs que sur un très petit nombre de points. Ce n'est qu'à partir du moment où ces mêmes acteurs s'engagent dans le système Mondorf que les contraintes peuvent peser plus fort sur l'autonomie des acteurs. Mais ces contraintes, celle d'intégrer le système, puis celle d'y adopter un certain comportement stratégique pour s'y maintenir et pour y occuper une position intéressante, sont implicites. Les contraintes juridiques sont autant facteurs de coordination que de discordance puisque tous les acteurs doivent connaître des mêmes codifications de l'action. Les contraintes que le système fait peser sur les acteurs ne sont donc pas en soi des obstacles à l'extension ultérieure de ce système régional à d'autres domaines de la sécurité. Ces contraintes constituent un facteur par défaut de ce développement.

Le deuxième facteur est positif et tient dans le processus lent, partiel et volontaire de cette évolution. Le passage du fonctionnement de la coopération transfrontalière d'un mode en réseaux à un mode davantage ouvert et plus orienté vers la loi de l'offre et de la demande s'effectue de manière

⁵³ Ces insuffisances dans les capacités d'action peuvent du reste être constatées empiriquement, ou supposées sur la base d'expériences ou de rapports divers.

très progressive. L'entrée en fonction du CCPD marque le début de la transformation du paysage de la coopération transfrontalière. Mais l'élargissement des actions de coopération à des domaines qui dépassent le strict cadre des missions du CCPD est issu des initiatives propres aux services locaux de sécurité, i.e. il possède un caractère volontaire.

Cette propriété s'accompagne d'une dimension progressive et partielle. Les acteurs conservent une indépendance stratégique dans la plupart de leurs domaines d'action dont seule une petite partie est en principe affectée par l'intervention du CCPD⁵⁴. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une extension impulsée par le haut, selon un modèle « top down », mais d'une évolution guidée et réalisée par les acteurs locaux eux-mêmes. Donc, si cette évolution est en partie due à l'entrée en fonction du CCPD, issu de l'interaction entre les champs politiques français et allemand⁵⁵, l'impact du centre sur le développement du champ est indirect. Des secteurs de l'activité des acteurs deviennent peu à peu objets de réflexion et d'interventions binationales locales.

Ces caractéristiques du phénomène transfrontalier de coopération permettent au système de s'imposer aux acteurs comme une évolution « logique » des formes de coopération précédemment en vigueur, quand il s'agit bien au contraire d'un processus social extrêmement construit et complexe⁵⁶.

b) Effets de la coopération transfrontalière sur l'appareil politico-administratif étatique

Des influences de type « bottom up » des évolutions de la coopération transfrontalière sur les ensembles administratifs qui l'englobent se jouent dans deux directions. La première part du fonctionnement du local à l'égard du niveau central de décision administratif ou politique. La seconde

⁵⁴ Cette partie comprend l'ensemble des cas singuliers pour le traitement desquels l'appel à une opération de coopération est requis par un acteur. Il s'agit donc de coopération liée à des cas, et non à des modes opératoires entiers.

⁵⁵ On s'accorde en cela avec VAN OTRIVE, L., (1992, p. 208) pour considérer que la collaboration policière internationale est le reflet de la collaboration politique. Mais la particularité du système frontalier mis en place dans la zone franco-allemande est justement qu'il arrive à se détacher partiellement des limites que lui fixe le politique pour générer ses propres intérêts et ses propres stratégies locales, dont le politique est cette fois-ci absent.

⁵⁶ De même, sur la formulation ex post d'une logique de l'évolution du champ de la sécurité intérieure en Europe, cf. BIGO, D., 1992, pp. 37-38.

influence vient du rôle de ces différents niveaux centraux dans les transformations du niveau local d'action. Dans les deux cas, l'analyse porte sur l'écart entre la configuration théorique de la structure de l'Etat et la répartition effective des rôles dans la gestion politique, administrative et technique de l'espace.

aa) Autonomisation des ressources et différenciation des logiques locales

Les rapports institutionnels entre le niveau politique et le niveau opérationnel des organisations subissent un remaniement sous l'effet de l'évolution de la coopération transfrontalière.

Autonomisation du fonctionnement de la zone

Le système d'action local n'en devient un qu'à partir du moment où tous les acteurs sont appelés à participer à des structures qui centralisent au niveau régional les opérations et les initiatives entre les acteurs. Ce processus est lié à une intensification et à une institutionnalisation des liens entre les acteurs⁵⁷. Cette stabilisation des rapports de travail sur une base ouverte a entraîné un processus de complémentarité entre ces mêmes acteurs ou au moins de coordination poussée sur certains domaines. Dès que l'espace fonctionne avec des mécanismes nouveaux, il tend en même temps à s'assurer la pérennité de ses mécanismes par la production de ressources locales spécifiques. Ces ressources doivent fournir une plus-value de fonctionnement pour les acteurs participants au système et à l'égard d'autres espaces d'action et doivent assurer la pérennité du système, notamment en fournissant les moyens humains et techniques de coopération sur le long temps.

La production locale des moyens de fonctionnement et la plus-value par rapport aux espaces classiques de gestion territoriale de la sécurité caractérisent l'espace de Mondorf. Le système travaille à l'autonomisation de son fonctionnement par rapport aux entités institutionnelles centrales de l'Etat et par rapport aux unités qui détiennent des ressources opérationnelles importantes, mais moins spécifiques, telles que celles dont disposent les offices centraux.

⁵⁷ Dans ce sens, et sur les implications de ce renforcement pour le contrôle exercé sur les sociétés, ANDERSON, M. et al., 1995, p. 150.

Le système peut se prévaloir de ressources ciblées⁵⁸ et ne dépend pas d'une institution particulière. Bien entendu, les acteurs eux-mêmes demeurent fortement dépendants des institutions centrales, particulièrement pour l'attribution globale des moyens de fonctionnement. Mais les acteurs ont généré des organes producteurs de richesse et de pérennité pour l'espace de la coopération. Cette autonomisation du fonctionnement de l'espace est initiée par la production locale de ressources et encouragée par le niveau central qui pousse à la création localisée de services ne dépendant pas directement de la gestion par le niveau central. Ces phénomènes d'autonomisation sont renforcés par l'émergence d'autres espaces frontaliers similaires à l'espace franco-allemand à de nombreuses frontières intérieures⁵⁹.

Ces créations pourraient permettre une connexion entre tous les espaces frontaliers et une activité de coopération entre zones frontalières dont les services centraux seraient écartés. On se distingue en cela de l'idée que la coopération policière et douanière tend à renforcer la centralisation des activités et des fonctions qui lui sont spécifiques⁶⁰. Si les services centraux (BKA et offices centraux de la DCPJ par exemple) sont susceptibles de perdre une part de la maîtrise de l'action frontalière internationale, ils devraient néanmoins être capables, par cette décharge de travail de coordination entre périphéries, de dégager des capacités d'action pour une activité de coopération entre l'Europe et le reste du monde.

Différenciation du fonctionnement de la zone

En même temps que se dessine une autonomisation du fonctionnement de l'espace d'action local et régional à l'égard des services des institutions centrales, le fonctionnement de cet espace se différencie par rapport aux logiques du niveau central et d'autres espaces territoriaux, en raison d'une spécialisation croissante des acteurs agissant dans la zone et de modes d'intervention qui suivent des logiques et des voies différentes de celles employées dans l'espace national.

Les acteurs s'engagent ou s'adaptent au champ par des interventions ciblées et des structures spécialisées dans lesquelles les agents acquièrent

⁵⁸ Par exemple, en terme d'informations ou d'expertise dans le maniement des instruments de la coopération policière et judiciaire internationale.

⁵⁹ Sur toutes les frontières intérieures françaises, en cours de réalisation ou déjà en fonctionnement (*JORF* n° 147 du 27 juin 2003 avec l'Espagne et *JORF* n°249 du 26 octobre 2000 avec la Suisse), et sur les frontières intérieures allemandes.

⁶⁰ BENYON, J. et al., 1993, p. 301.

une connaissance des mécanismes du champ en même temps qu'ils contribuent à les élaborer⁶¹. En raison d'une densification des normes de droit applicables à cette seule zone frontalière, les mécanismes de l'action tendent à se distinguer de plus en plus clairement des mécanismes en vigueur sur les autres espaces d'action territoriaux.

Cette spécialisation croissante s'opère dans une seconde phase de développement au niveau du champ frontalier en tant qu'espace géographique. La pratique de normes juridiques particulières contribue à la singularisation de l'espace frontalier et non plus seulement à celle des acteurs. La spécialisation se reporte à l'espace géographique d'intervention. Cette zone géographique émerge comme zone de spécialisation dans un domaine qui, sur les autres espaces d'action, ne relève au mieux que d'une spécialisation sectorielle et n'est pas susceptible d'être objet de pratique pour tous les acteurs.

Cette différenciation issue de la spécialisation de l'espace se double d'une différenciation à l'égard des modes d'intervention en vigueur. L'émergence de nouveaux modes d'intervention dans la zone se signale par la création d'un noyau de coordination centralisée au niveau régional entre tous les acteurs et par une porosité accrue entre l'élaboration et l'application des stratégies respectives des acteurs. Bien entendu, les acteurs fonctionnent majoritairement sur un mode étanche mais adoptent de manière croissante de nouveaux modes de gestion de l'espace et ceci constitue une singularité dans l'espace social national.

La porosité des stratégies et ce degré d'élaboration de capacités de coordination⁶² entre un ensemble d'acteurs publics relevant d'Etats différents forment les conditions supplémentaires à la distanciation de la zone par rapport aux logiques d'action⁶³ du niveau central de décision ou des autres espaces régionaux.

Toute la difficulté de la démonstration de l'autonomisation des logiques de fonctionnement de l'espace frontalier à l'égard du pouvoir décisionnel de l'Etat repose sur la constatation que cette autonomisation demeure relative. Elle résulte de négociations implicites ou ouvertes entre les niveaux régional et central. Ces négociations sont plus ou moins difficiles ou acceptables pour les deux niveaux selon que l'architecture institutionnelle de

⁶¹ Cf. 3^{ème} partie, C.

⁶² On ne s'intéresse en effet pas ici aux réalisations concrètes opérées par ces structures mais à ce que ces structures révèlent de l'organisation du fonctionnement de l'espace.

⁶³ Dans le même sens, SHEPTYCKI, J. W. E., 1998, pp. 498-499.

l'Etat comprend ou non les principes et les moyens de cette discussion, i.e. une architecture fédérale ou centralisée. Aussi les tiraillements suscités par l'évolution de la gestion de la frontière au sein de l'Etat français et de l'Etat allemand sont-ils diversement ressentis. Anderson⁶⁴ affirme ainsi que s'il existe bien des tendances à la transnationalisation de la police, celles-ci n'ont pas entamé de manière significative l'indépendance des Etats. Par ailleurs, les éléments de régionalisation des politiques de sécurité ne sont pas nécessairement le signe d'un affaiblissement de l'Etat. Wright⁶⁵ considère que « la décentralisation régionale est souvent présentée comme un symptôme et un instrument de l'affaiblissement de l'Etat central. Or, le transfert à l'échelon régional des problèmes insolubles ou des responsabilités onéreuses pour l'Etat providence peut être un moyen idéal pour les élites de renforcer la puissance du centre ». D'un autre côté est exprimée l'idée que l'Etat nation dans sa forme actuelle et dans l'expression de son activité de contrôle devient de plus en plus « nation » et de moins en moins « Etat »⁶⁶. La densité des mécanismes de contrôle social aux frontières de l'Union européenne renforcerait l'identité des individus et des entités politiques incluses dans l'espace de l'UE, tout en affaiblissant le rôle joué directement par chaque Etat individuel dans ce processus.

bb) Rôle de l'Etat central dans le fonctionnement de l'espace frontalier

Les caractéristiques du développement de l'espace frontalier se définissent souvent en contrepoint des rapports qu'entretiennent dans un système d'administration classique les représentants locaux d'une institution avec le sommet de son organisation. Ces rapports classiques sont en effet régis par un principe de fonctionnement descendant qui permet à l'institution de transmettre au service local son projet et d'exercer sur lui son contrôle⁶⁷. Dans le champ de l'action transfrontalière, cette transmission est perturbée. Le projet est souvent vague, absent ou inconnu de la plupart des acteurs locaux et une partie des moyens de fonctionnement du champ est générée par les acteurs locaux eux-mêmes.

⁶⁴ ANDERSON, M., 1996, p. 205.

⁶⁵ WRIGHT, V., 1997, p. 52.

⁶⁶ ANDERSON, M. et al., 1995, p. 114.

⁶⁷ Bien entendu, cela vaut pour tous les acteurs de la zone et les rapports qu'ils entretiennent avec leur propre administration centrale, que celle-ci soit située au niveau fédéral, central ou des Länder. Cela ne vaut pas en revanche pour les relations entre administrations centrales d'un même Etat.

Le pouvoir politico-administratif conserve donc certains rôles classiques tandis que des fonctions de ce pouvoir central sont redéfinies. Dans la mesure où les acteurs locaux s'inscrivent dans des logiques fonctionnelles qu'eux seuls maîtrisent, les fonctions principales de distribution des ressources, d'orientation et de contrôle du pouvoir central en direction de l'acteur public local sont redéfinies pour prendre en compte la cohérence grandissante de l'espace fonctionnel de la bande frontalière.

Soutien

Par la création localisée de ressources, le système de Mondorf cherche à s'assurer une autosuffisance dans certains domaines. Néanmoins, chaque acteur demeure dépendant de son administration centrale pour l'attribution des ressources générales de son fonctionnement. Ces ressources ne visent pas directement à faire fonctionner le système de la coopération transfrontalière mais à le soutenir. Elles ne sont profitables ou intégrables au système que de manière indirecte. L'acteur doit leur faire subir une transformation ou une amélioration spécifique. Le montant de l'allocation des ressources au local n'est du reste jamais le résultat d'une décision unilatérale et autoritaire, mais le fruit de négociations et de stratégies entre le local et le central et de compromis réalisés par le central entre les besoins de chaque espace local.

L'attribution des ressources dépend du mode de communication interne à chaque administration et des accès de l'acteur local aux services de son administration centrale. Elle dépend aussi de la correspondance entre les logiques locales et celles de l'administration centrale. Enfin, pour le fonctionnement du système de la coopération transfrontalière, cette allocation de ressources n'est pas primaire, puisque ce sont les acteurs locaux qui contribuent à sa mise en place, mais secondaire, car elle vient soutenir le développement amorcé par le niveau local. L'institution endosse un rôle de soutien mais non plus de seul fournisseur de ressources.

Orientation

Une organisation administrative transmet à ses services locaux des consignes d'action plus ou moins claires. Les circulaires ministérielles et interministérielles françaises ont voulu unifier les modes d'action des services judiciaires et policiers locaux mais elles ne proposent néanmoins aucun concept global d'action dans la zone. Elles éclairent ponctuellement l'acteur opérationnel sur l'usage qu'il doit faire des instruments juridiques

dont il dispose. Quand une administration centrale transmet un concept global d'action à son représentant local, ce concept demeure souvent de l'ordre de la communication interne à l'administration et ne fait pas l'objet d'une discussion ouverte entre les acteurs locaux⁶⁸. Ce n'est que dans ses formes d'intervention que l'acteur local donne à voir les traits de ce concept, déformé ou adapté aux conditions concrètes de son application. Le rôle de direction sur son administration territorialisée échappe en partie à l'administration centrale parce qu'elle requiert un certain temps pour intégrer les enjeux des transformations de l'espace local. En revanche, cette administration centrale conserve une capacité d'orientation ponctuelle des stratégies des acteurs.

L'indépendance croissante des logiques fonctionnelles régionales dépoussède le niveau central d'une part de son pouvoir de direction. Le rôle d'orientation de ce niveau peut se maintenir par défaut, i.e. par l'absence de consignes explicites, ou de manière positive par l'allocation de ressources spécifiques pour le fonctionnement de l'espace de coopération. Il se manifeste rarement par la formulation d'un concept de développement. Ainsi, la possibilité pour l'administration centrale de l'Etat de participer à l'élaboration du champ de la coopération policière, douanière et judiciaire transfrontalière se limite souvent au suivi plus ou moins constant et exact des évolutions de l'espace local.

Veille

La troisième mission qui revient à l'administration centrale d'un gouvernement à l'égard de ses services locaux est la mission de contrôle sur la légalité de leurs actes et la conformité des opérations avec les priorités définies par l'institution. Dans le cas de l'espace frontalier, ce contrôle devrait s'exercer sur les modes de transmission de l'information et sur la régularité des transactions entre acteurs nationaux et étrangers. L'exercice de ces missions exige des mécanismes de contrôle spécialisés, performants et localisés.

Dans la situation transfrontalière, de nombreuses administrations centrales n'ont pas dès l'abord défini d'objectif précis pour leur action au sein des structures et ne disposent donc pas de critères à partir desquels réaliser le contrôle ni d'objet sur lequel le faire jouer.

⁶⁸ Comme c'est le cas pour la police du Bade-Wurtemberg le long de la frontière franco-allemande.

Le caractère expérimental de certaines réalisations institutionnelles dans le champ vient renforcer le caractère douteux d'un contrôle effectif, tant hiérarchique que fonctionnel, sur l'activité au sein de ces organes et la protection des données à caractère personnel qui y est réalisée. Dans la mesure où les appareils administratifs d'Etat qui participent à ces nouveaux organes, et en particulier au CCPD, se trouvent devant des modes opératoires innovants, ils ne disposent pas a priori des instruments de contrôle et de prévention adaptés. Les techniques préventives mises en place au début du fonctionnement du centre de Kehl ne peuvent que s'user au fil du développement de l'organisme, et la pratique routinière de certaines demandes d'entraide tendent effectivement à un affaïssement des minces barrières de contrôle initiales. C'est exactement ce phénomène qui se produit au sein du Lagezentrum⁶⁹, salle commune à tous les acteurs, où les postes informatiques de chaque représentant des différentes administrations se font face. Théoriquement, cette position doit empêcher la lecture des fichiers ou des données par un autre agent que celui prévu à ce poste. Mais cette salle est aussi celle où sont traitées la très grande majorité des demandes, c'est-à-dire celles qui peuvent être traitées en quelques minutes. L'intensité des interactions entre les agents et le grand nombre des affaires traitées engagent ainsi les agents dans un processus de routine qui réduit à néant l'efficacité des barrières de principe érigées hors du contexte concret du centre.

Face à un organisme de nature et de fonctionnement nouveaux, les autorités de contrôle classiques telles que les autorités judiciaires, absentes de l'organisme lui-même, ne peuvent effectuer de contrôle que partiellement et superficiellement. Même s'il leur reste un certain pouvoir dans ce domaine, les relations entre agents au CCPD et magistrats ne peuvent pas se baser sur une relation de contrôleur et de contrôlé : le magistrat a besoin de la coopération de l'agent. D'autre part, situé en dehors du fonctionnement interne du centre, il ne peut en saisir les mécanismes spécifiques que de manière superficielle⁷⁰. Le contrôle serait aussi possible par le biais des acteurs locaux de police qui recourent aux services du CCPD. Mais là encore les capacités de contrôle sont réduites et biaisées par la dépendance de

⁶⁹ Cf. 3^{ème} partie, B, II, 2.

⁷⁰ De la sorte, les mécanismes européens de coopération, tels qu'Europol, doivent bien entendu pouvoir être contrôlés (VAN OTRIVE, L., 2000). Mais il faut aussi prendre en compte les espaces régionaux et les organes de coopération qui commencent à y fleurir comme des organes importants dans le flux de renseignements en Europe.

l'acteur opérationnel à l'égard des services du centre. Si l'acteur requérant reçoit une réponse insatisfaisante à sa requête, il peut mettre en cause un mauvais traitement de celle-ci au sein du CCPD mais la réponse peut aussi être due à une mauvaise formulation initiale, i.e. à une erreur du service requérant. Elle peut aussi résulter d'une impossibilité pour le service requis d'y répondre autrement. Dans ces cas-là, la fonction de différentiel jouée par le centre de coopération entre les deux systèmes d'action français et allemand n'est pas en cause. Par ailleurs, l'acteur de terrain n'a pas les moyens de contrôler les mécanismes du centre de coopération. L'organisation du contrôle de légalité du système de coopération transfrontalière demeure donc à faire.

Le contrôle des autorités administratives sur l'évolution du système frontalier peut être plus performant dans son rôle de veille institutionnelle. Des structures au sein de certaines administrations centrales ont en effet vu le jour à partir du développement de cet espace d'action. Elles avaient pour objectif principal de suivre les évolutions de l'espace frontalier, d'en accompagner si possible les transformations et de servir de plate-forme de réaction au niveau central à tout mouvement dans les positions occupées dans le champ par les autres administrations. Ces instances centrales ont donc une tâche de veille institutionnelle essentielle à la maîtrise de l'espace local d'action. Ces instances ⁷¹, en centralisant en même temps l'information sur les espaces d'action similaires à celui de la coopération franco-allemande, peuvent assurer une expertise auprès de ces autres espaces en formation et élaborer des stratégies adaptées au contexte et aux buts de l'action. Si la fonction de contrôle ne semble pas pouvoir être remplie de manière efficace par les administrations centrales, celles-ci remplissent en revanche un travail de veille stratégique qui sert en particulier à mesurer, pour le maîtriser, l'écart entre les logiques d'action de l'acteur régional et les priorités stratégiques du niveau central.

L'exercice de la garantie de sécurité sur le territoire national et la gestion d'une partie du territoire national sont traversés par des changements dans leur mode de réalisation et dans l'emprise concrète du pouvoir central sur

⁷¹ L'exemple le plus intéressant sans doute de ce type d'instances est fourni par la Direction des Relations Internationales de la gendarmerie nationale. Sur ce point, voir 2^{ème} partie, B, I, 3.

l'évolution des logiques d'action régionales⁷². Ces transformations peuvent être replacées dans le contexte plus vaste de la construction européenne.

B. Signification de ce modèle pour l'espace public européen

Pour l'exploration théorique du mode de gouvernance en latence ou en formation de l'espace européen⁷³, la dimension sectorielle et la dimension territoriale de l'objet sont reprises. Pour la dimension sectorielle, la position en frontière des modes de gestion de la sécurité n'intervient pas comme critère déterminant de ces modalités opératoires. Elle est davantage considérée comme un facteur d'émergence de ces modes de gestion que comme une condition de leur existence ou de leur fonctionnement.

En revanche, dans l'examen de la dimension territoriale du phénomène de la coopération transfrontalière, la situation frontalière est un point de départ pour la signification du modèle. Elle doit permettre de définir en quoi l'imbrication des modes opératoires des acteurs administratifs sur cette zone comporte des conséquences pour le fonctionnement de l'Etat en Europe.

I. Intégration des politiques régionales de sécurité

La typologie élaborée précédemment à partir des différentes modalités stratégiques des acteurs dans le champ local de l'action a mis en lumière les forces centripètes qui agissent dans cet espace⁷⁴. Alors que chaque organisation administrative cherche à préserver son autonomie de fonctionnement à l'égard des autres administrations du même Etat, le champ local de la coopération transfrontalière réagit de manière inverse, en recherchant une synergie maximale entre ces mêmes acteurs. Tirillés entre deux logiques de fonctionnement contradictoires mais pertinentes pour chaque acteur, les acteurs semblent intégrer au moins partiellement la logique du champ régional ou local dans leurs stratégies⁷⁵. La logique et les enjeux spécifiques

⁷² SHEPTYCKI, J. W. E. (1996, p. 120) note ainsi que la pratique de la coopération transfrontalière est l'expression d'une gouvernamentalité qui semble flottante (sans gouvernail) et qui n'est pas débitable d'une source identifiable de pouvoir politique légitimé.

⁷³ Dans le même sens, WALKER, N., 1994.

⁷⁴ Sur ce point, voir 4^{ème} partie, A, II, 2.

⁷⁵ Cf. LEMOS CAPELLER, W., 1997.

à l'espace local ont une cohérence suffisamment forte pour tirer les stratégies des acteurs.

Le phénomène de la mutualisation générale et localisée des risques tend à générer entre l'ensemble des acteurs une intégration des stratégies et à provoquer l'émergence d'un noyau de gestion commune de la sécurité d'un territoire régional. A cela travaillent au moins les instruments de travail partagés par tous les acteurs, la généralisation de la coopération comme mode de travail et la création de la zone frontalière comme terrain d'application des deux premiers éléments.

1. Elaboration et application d'instruments juridiques

Dans le processus de formation de l'espace de la coopération transfrontalière, les multiples instruments juridiques, leur création, leur imposition aux acteurs et leur usage institutionnalisent et cristallisent des formes d'échange et de travail et disposent d'une force contraignante⁷⁶ qui n'était pas présente dans les rapports informels prévalant jusqu'alors. Ces instruments peuvent être imposés de l'extérieur ou être une production essentiellement locale.

Dans le cas où l'instrument juridique qui s'impose aux acteurs locaux est élaboré par eux, la configuration d'acteurs connaît déjà une politique de sécurité locale au moins en partie commune. La création d'un instrument répond à une pratique et à un espace communs qu'ils formalisent et imposent à l'environnement politique⁷⁷. L'instrument est nécessaire à la reconnaissance de ces pratiques et de cette communauté fonctionnelles entre acteurs locaux étrangers.

Dans le cas où l'instrument juridique de la coopération est imposé à l'acteur local par son environnement social, fonctionnel ou politique, les acteurs ont un fonctionnement plus cloisonné et hermétique. Il n'existe aucun signe d'une politique de sécurité locale commune à tous les acteurs. Tout au plus peuvent être ponctuellement réalisées des actions conjointes entre plusieurs d'entre eux. Les instruments de coopération s'installent dans un champ dont le fonctionnement est fortement structuré mais non

⁷⁶ Pour que les organisations de police et de douane intègrent au niveau minimal requis le système de coopération transfrontalière, l'Etat doit les y contraindre car certains services risquent de considérer qu'ils n'ont pas besoin de contribuer financièrement et matériellement à son fonctionnement. Sur ce point, cf. OLSON, M., 2000, p. 14 sqq.

⁷⁷ C'est par exemple le cas pour les services de sécurité sur le Rhin allemand et français.

unifié. L'application de ces instruments constitue la phase plus⁷⁸ ou moins⁷⁹ claire de rapprochement des divers réseaux.

Dans son principe, le centre de coopération policière et douanière de Kehl était ainsi prévu autant pour servir de filtre que de coordinateur dans la gestion des relations entre les multiples acteurs de l'espace local. Par ailleurs, son objectif premier était d'offrir un certain nombre de services sur un petit nombre de types d'opérations policières, douanières et judiciaires. A sa création, il y avait donc loin entre son existence et l'élaboration d'une politique régionale de sécurité commune. Cette politique n'existe pas en tant que telle à la frontière franco-allemande mais le développement du CCPD dans de nouveaux domaines et les initiatives des acteurs autour ou à côté du centre de coopération les engagent dans un mouvement d'intégration sectorielle nettement dessiné.

Ce n'est pas l'introduction de nouvelles normes de travail qui a motivé le rapprochement des acteurs mais la nécessité d'élaborer une grille de lecture et un usage unifiés de ces instruments. Ces instruments eussent en effet très bien pu être utilisés par les services frontaliers, par le biais du CCPD ou non, sans nécessiter d'entente plus développée entre eux. Mais la difficulté de leur application constitue le point de départ de l'effet synergique de ces instruments sur les modes de gestion de la sécurité. A cette difficulté s'ajoute la nécessité implicite d'une harmonie minimale dans l'utilisation des normes et des instruments de droit pénal dans l'espace frontalier. Une jurisprudence ou des pratiques judiciaires très différenciées pourtant basées sur des normes communes aux deux côtés du Rhin pourraient avoir des conséquences importantes pour les institutions et les individus auxquels s'appliquent ces normes. Cette nécessité n'existe pas de manière aussi aiguë pour des accords internationaux dont l'application ne lie pas si étroitement deux territoires nationaux. L'obligation pour les services frontaliers de justice et de police de réaliser un certain consensus entre les applications diverses de ces instruments juridiques internationaux est aussi impérative que dans le cas de la création d'un instrument de droit national.

Le consensus sur les usages relève d'un travail progressif, lent et partiel. Dans la mesure où le pouvoir central ou les acteurs locaux eux-mêmes ne sont pas toujours prêts à s'engager dans des compromis d'usage, ces derniers ne peuvent alors s'effectuer que par à-coups, au fil des blocages fonctionnels du système. Bien souvent, le compromis ne prend pas pour cible la

⁷⁸ Comme dans le texte de l'accord de Mondorf-les-bains.

⁷⁹ Comme dans le texte de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen.

norme elle-même ou même l'interprétation que chaque acteur fait de celle-ci, mais plutôt l'objet d'application de la norme. Chaque acteur reste libre de faire de l'instrument juridique la lecture qu'il veut, mais un compromis est réalisé pour que les usages de cet instrument touchent des objets – des catégories de délits ou des phénomènes criminels – similaires.

Par cette voie indirecte, les normes et les instruments de la coopération dans le domaine du droit pénal font émerger un noyau d'intégration de nature pratique, puisque les instruments juridiques obligent les acteurs à une certaine unité entre leurs stratégies d'intervention dans le champ.

2. Généralisation de la coopération comme mode de travail

Le second facteur nécessaire à l'organisation de la production commune de sécurité est contenu dans les modes pratiques de l'action, et non uniquement dans l'élaboration de lignes d'action communes ou similaires. Ces modes pratiques touchent en particulier à la transformation du statut de la coopération transfrontalière qui troque peu à peu son habit de moyen pour enfilier celui de mode d'action global.

Une modification de la signification de la coopération transfrontalière pour les acteurs locaux s'observe tout d'abord dans l'élargissement des domaines d'action pour lesquels sont engagées des mesures de coopération. Dans un second temps, la coopération passe de ce statut d'instrument général à celui de mode d'action général. Le discours des agents locaux en charge à différents niveaux de la mise en application des stratégies locales est sur ce point tout à fait significatif : il faut rendre chaque agent frontalier apte à réaliser lui-même une action de coopération avec un homologue étranger frontalier. La pratique de la coopération est désenclavée, tirée hors des services locaux spécialisés pour être intégrée à la panoplie des instruments classiques de tout agent. Ce désenclavement fait de la coopération un mode d'action à part entière intégré aux principes d'action généraux de la police. L'action des services est guidée par le principe de coopération transfrontalière presque comme par le principe de la contrainte, i.e. la signification de la coopération transfrontalière dans l'action générale de police dépasse celui de simple moyen⁸⁰.

En étendant l'instrument et l'accès aux structures de coopération à tous les acteurs et tous les agents et en généralisant les domaines de coopération,

⁸⁰ Comme la contrainte à l'égard de l'individu, la coopération transfrontalière à l'égard des homologues étrangers n'a pas besoin d'être exercée pour avoir une consistance sociale puisqu'elle est un mode de gestion latent qui peut être à tout moment engagé.

celle-ci se fait le vecteur de l'organisation du domaine de la sécurité dans la zone en formant un dénominateur commun à tous les participants locaux.

3. Création d'une zone d'application et de fonctionnement spécifique

L'intégration et la régionalisation binationales des politiques de sécurité d'un grand nombre d'acteurs ne s'effectue dans la bande frontalière franco-allemande que parce que les instruments juridiques et les modes de la coopération construisent un espace d'action consistant qui se superpose aux autres espaces administratifs, politiques, sociaux sans se confondre avec aucun d'eux. Cet espace élabore sa pertinence et ses moyens d'existence et de pérennité autour de structures, d'instruments juridiques et de modes d'action qui dépendent des acteurs et non des autres espaces d'action ou des autres institutions sociales du territoire concret. Dans ce processus d'intégration, l'application des instruments de coopération transfrontalière est liée à un territoire fonctionnel et spatial précis, ce qui permet une coordination entre les actions de tous les participants. En l'absence d'un cadre géographique restreint, la pratique de la coopération peut être intense sans avoir un effet de cohésion entre les différents participants.

Enfin, le rapport des acteurs du champ aux autres espaces d'action locaux laisse une marge d'action dans l'élaboration des stratégies d'action communes. Ces autres espaces, tels que celui du politique ou de la société civile, sont liés à l'espace de la coopération transfrontalière mais ces liens ne sont pas de nature à intervenir de manière décisive dans les mécanismes vitaux du champ. La société civile peut influencer sur les modes d'intervention des acteurs ou jouer dans la question du contrôle de l'échange de renseignement et des communications entre acteurs de manière plus générale. Le politique peut intervenir sur la mise en valeur ou la défense de cet espace d'action en le représentant au niveau central. Mais sa capacité réelle à mettre effectivement en valeur son espace local au niveau central dépend de la qualité de ses relais, qui peut être variable. La difficulté des services fluviaux à faire passer leur projet de traité de coopération au niveau politique décisionnel est un exemple de la variabilité de l'impact du politique local dans les jeux politiques centraux. Il peut aussi intervenir auprès du niveau politique local de l'Etat voisin. Mais il ne semble prendre ni dans la construction ni dans le fonctionnement de l'espace de la coopération transfrontalière un rôle déterminant.

Pour pouvoir se constituer en espace d'une politique régionale de sécurité coordonnée, sinon unifiée, la zone frontalière requiert donc de disposer

d'une certaine capacité à lier des acteurs plus administratifs que politiques⁸¹. Le noyau d'une politique régionalisée de sécurité émerge en tirant les acteurs étatiques de la sécurité vers des bassins d'intérêts sectoriels plus pertinents pour eux que les découpages officiels, géographiques et organisationnels, de l'administration d'Etat. Dans la mesure où ils disposent des instruments juridiques pour développer leur action vers d'autres terrains d'intervention, la stratégie de répartition des ressources des acteurs s'oriente à partir de la définition de leurs terrains d'intérêt. Si l'action transfrontalière présente pour un service une pertinence supérieure à celle d'une action vers l'intérieur du territoire, l'acteur est tenté de redéfinir ses zones d'action en fonction non des limites de son ressort officiel mais des paramètres de l'action transfrontalière. Cette redéfinition influe sur certaines dimensions des fonctions de l'Etat.

Le déplacement territorial des stratégies des acteurs fait émerger les conditions d'une régionalisation binationale des politiques de sécurité et contribue à transformer certaines dimensions de la puissance étatique.

Penser et assurer la sécurité sur le territoire d'un Etat sont des missions étatiques par excellence. Pourtant, une zone frontalière n'est plus gérée par un Etat mais par un groupe des représentants de la sécurité de deux Etats. En outre, cet ensemble d'acteurs au départ hétérogènes et peu coordonnés forme un groupe structuré définissant ses stratégies locales au moins autant en fonction des mouvements de ses membres dans la zone que des orientations stratégiques prises au niveau central.

La capacité de l'institution centrale à imposer au service local ses priorités demeure supérieure à celle du service local à l'égard de l'institution. Dans les périodes de réformes, le service local perd ses possibilités de faire passer ses stratégies de développement local (comme la douane française en 1993). La police nationale, en plein développement des expériences de police de proximité, se trouve dans cette situation surtout dans ses composantes Sécurité publique et Police judiciaire. En période de stabilité organisationnelle, les capacités du local à faire valoir ses stratégies auprès du central sont particulièrement élevées (gendarmerie nationale).

⁸¹ Même s'il est clair que les acteurs agissent en prenant en compte simultanément une multitude d'espaces d'action différents et expliquent combien la coopération policière transfrontalière est de première importance dans l'espace politique local. Mais au lieu de se saisir de la coopération pour y exercer une action de transformation concrète, le politique se sert de la coopération transfrontalière comme d'un objet de discussion interne à l'espace du politique.

Les acteurs gardent leur hétérogénéité organisationnelle mais fondent leur action sur des instruments et des structures communs mais l'hétérogénéité de fonction que recouvre cette hétérogénéité d'appartenance organisationnelle tend à disparaître dans la zone frontalière sous l'effet conjugué du processus de complémentarité entre les services organisés par les institutions centrales et de recours par tout service local à tout autre service local, qu'ils soient partenaires traditionnels ou non.

La pertinence croissante de la zone frontalière franco-allemande pour les acteurs locaux, la densité croissante de leurs relations et la structuration en dur des diverses formes de coopérations croisées ou collectives invitent à une réflexion sur l'impact de ces déplacements sur le rôle de l'Etat dans ces transformations.

II. Transformation du rôle et de la place de l'Etat

Ce type de déplacements spatiaux n'a rien de nouveau. Des coopérations transfrontalières intercommunales, associatives, de nature économique, culturelle ou sportive, se sont multipliées depuis une vingtaine d'années dans l'espace européen sans en épuiser les possibilités et se trouvent à des degrés plus ou moins développés en dehors de l'Europe communautaire⁸².

C'est l'organisation de ces échanges entre des acteurs publics de l'administration d'Etat qui constitue le point important. Les dimensions d'acteurs de l'administration d'Etat et d'acteurs disposant du monopole de la contrainte physique légitime en font doublement les représentants de la puissance publique⁸³. Si les phénomènes de la coopération transfrontalière non-étatique ont pu affecter des rôles de l'Etat en Europe, la mise en place institutionnelle de la coopération entre les polices d'Etat est d'autant plus susceptible de provoquer des basculements dans la maîtrise par le pouvoir étatique de son espace territorial.

Un premier type de transformation touche à la place de l'Etat central dans la gestion de l'espace local frontalier. Le second concerne la nature des aménagements de la gestion publique de la sécurité et la nature de la modification que subit l'Etat au cours de ces aménagements.

⁸² Sur ce point, voir en particulier BADIE, B., 1999, pp. 169-175.

⁸³ A la fois par leur statut et par leur moyen d'action.

1. Déplacement de la définition et de la charge des responsabilités

La mise en place d'une coordination croissante dans l'action des différents services locaux participants⁸⁴ s'opère entre les fonctions et entre les organisations. L'ouverture des réseaux locaux à une logique de marché et la centralisation des flux locaux par le biais d'une instance représentative de tous les services créent dans la région transfrontalière des dynamiques de gestion autonomes à l'égard des pouvoirs étatiques centraux. Dans le même temps, l'organisation de la mutualisation des risques engage les acteurs locaux dans une prise en charge de la sécurité sur leur ressort d'attribution officielle et sur le ressort du service étranger voisin, voire de la sécurité sur l'ensemble de la zone⁸⁵.

Ce phénomène d'extension des territoires pour la sécurité desquels les acteurs locaux pourraient avoir à répondre au moins implicitement possède une influence notable sur la répartition des responsabilités au sein des structures étatiques⁸⁶. Traditionnellement, si l'Etat prend en charge des missions spécifiques, il assume l'ensemble des responsabilités qui incombent au dépositaire des pouvoirs liés à l'accomplissement de ces missions. Or, dans la configuration de la sécurité frontalière s'effectue en même temps qu'une redistribution des modes d'action et des règles du jeu des relations entre les organisations une redistribution des responsabilités attachées à l'exercice de la sécurité. Cette nouvelle donne résulte de l'agrégation croissante des acteurs de la coopération. La densité et la fixation des liens de coopération concourent à la régionalisation des politiques de sécurité transfrontalière et provoquent indirectement l'émergence d'une zone de responsabilités partagées entre les acteurs locaux de deux Etats.

Ce déplacement des territoires de responsabilité, ce partage des responsabilités sur une zone commune, comportent au moins deux conséquences notables. La première est un brouillage dans la part de responsabilité géographique et fonctionnelle de chaque acteur au sein de ce système. La se-

⁸⁴ Déjà évoquée par BENYON, J. et al., 1993, p. 307.

⁸⁵ PLANTEVIN, M. (1993, pp. 125-126) esquisse les traits de cette transformation de l'espace de responsabilité des organisations policières de l'après Schengen. Cette tendance s'affirme dans un cadre plus large avec l'idée de la création d'une police européenne des frontières.

⁸⁶ MÜLLER-GRAFF, P.-C. (1998) explore ce déplacement des responsabilités des Etats à l'égard de la gestion des différents types de frontières qui émergent. Il propose l'élaboration d'une responsabilité établie au niveau des Communautés européennes. On considère ici le phénomène de diffusion ou de diffusion de cette responsabilité, et non pas le niveau institutionnel auquel elle devrait être concrètement transférée.

conde est le report progressif de la responsabilité de la puissance étatique dans la gestion de la sécurité publique sur des communautés de responsabilités formées au fil des nécessités fonctionnelles et qui, en tant que groupe, n'ont pas (encore) la capacité de répondre de leur action.

a) Brouillage des responsabilités administratives

Lorsque le CCPD intervient dans une opération de coopération, que ce soit dans un échange d'information ou dans le traitement d'une demande d'entraide judiciaire plus complexe, ses agents doivent manier de manière appropriée et légale les instruments du droit et les informations transmises. Que se passe-t-il lorsqu'une information est mal transmise et que l'opération échoue ? Il n'y a généralement aucun moyen de connaître exactement à quel moment dans le traitement ou la transmission l'erreur a été commise au sein du CCPD. Dans une structure assez restreinte en personnel comme le CCPD, il est peut-être possible de cerner la phase d'erreur. Mais même alors, quelles sont les possibilités de sanction ? Dans un tel cadre, où les charges de l'action sont partagées par tous les agents⁸⁷, tout agent présentant une demande ou une réponse à une demande d'entraide est responsable de manière individuelle et implicite de la bonne transmission des informations. Mais il n'existe aucun système de sanction des erreurs commises au sein de cet organisme qui prenne en compte ce mécanisme de responsabilisation générale. Certains mécanismes internes peuvent être ponctuellement mis en place⁸⁸ ou un contrôle systématique peut exister dans certains domaines⁸⁹. Mais ces mécanismes sont lacunaires parce qu'ils n'opèrent pas sur toutes les actions de l'organisme. De la sorte, les responsabilités ne peuvent pas être déterminées de manière précise.

Ces responsabilités sont d'autant plus difficiles à déterminer que les acteurs qui agissent sur le territoire de l'autre Etat bénéficient d'une assimila-

⁸⁷ Certains postes, comme l'entraide judiciaire, sont assurément plus exposés en terme de risque d'erreur (cf. 3^{ème} partie, B, II, 2.) mais le principe du centre de coopération repose sur la répartition sur tous les agents des tâches et des responsabilités vis-à-vis du service fourni aux acteurs à l'extérieur.

⁸⁸ Par exemple, un contrôle interne des activités d'entraide judiciaire est réalisé ponctuellement dans la partie allemande.

⁸⁹ Un contrôle systématique est en effet effectué a posteriori sur les masques de saisies des demandes afin d'éviter les doublons de saisie de demandes ou de réponses. Mais ce contrôle s'effectue sur la forme et non sur le fond des échanges au sein de l'organisme.

tion juridique et pratique à ceux de l'Etat sur lequel ils assurent leur mission de contrôle⁹⁰.

Le refus de certains services de l'espace local d'intégrer complètement le système de Mondorf à leur coopération transfrontalière peut résulter de leur refus de partager ces responsabilités de façon aussi vague. C'est ainsi que peut être lue l'attitude générale des douanes des deux pays, mais aussi celle de certaines polices judiciaires, en particulier celles de Strasbourg et de la Sarre. C'est aussi la question de l'acceptation de ce type de responsabilité étendue et diffuse qui a pu freiner l'application et l'autorisation des mesures de poursuite transfrontalière par certains acteurs. Pour qu'un acteur accepte cette distribution indifférenciée des responsabilités dans la gestion de l'espace, il faut, même sans avoir un intérêt net dans ce système, qu'il considère ne pas porter davantage de responsabilité au sein du système qu'il n'en assumait quand il s'en trouvait en dehors.

En fait, le système de Mondorf-les-bains n'anéantit pas la responsabilité singulière de chaque acteur local mais comporte un brouillage potentiel des frontières entre responsabilité individuelle et responsabilité collective. Dans la mesure où de plus en plus de liens fonctionnels se tissent entre les gestions individuelles de l'espace par les acteurs locaux, la chaîne des responsabilités est aussi susceptible d'être constituée d'un nombre croissant d'acteurs de la coopération transfrontalière régionale. La création de la zone comme un ourlet⁹¹ administratif constitué par doublement du système de gestion de l'espace, où tous les acteurs doivent participer à cette gestion, s'effectue peu à peu. Ce partage des responsabilités, qui entraîne pratiquement une absence de délimitation des responsabilités singulières dans la gestion de l'espace transfrontalier, concourt lui aussi à créer la zone comme espace administratif particulier. Le détachement non officiel mais factuel entre les logiques d'action étatiques et les logiques d'action locales se trouve conforté par ce phénomène de responsabilisation globale des acteurs

⁹⁰ Il faut bien distinguer qu'il ne s'agit pas de l'exercice de droits régaliens étrangers sur le territoire d'un Etat tiers (BALDUS, M., 2001, p. 365)

⁹¹ BOLLMANN, Y. (1998, pp. 91-93, de manière polémique) et FIEDLER, W. (1993, p. 26) reprennent le terme allemand de "Saum" (ourlet) qui semble caractériser une des conceptions allemandes de la frontière et de sa gestion. LENGEREAU, M. (1990, p. 130) indique que l'Allemagne ne dispose pas de frontières géographiques « naturelles » qui auraient pu venir étayer l'élaboration des frontières politiques, comme ce fut par exemple le cas en France. Ainsi, les délimitations de l'espace ne peuvent pas être fixées de manière définitive. Plus globalement, sur les tensions entre identités et territoire, cf. BADIE, B., 1995, p. 101 sqq.

dans de nouveaux terrains. L'Etat demeure le fournisseur essentiel des ressources de fonctionnement du système frontalier mais celui-ci acquiert des moyens de survie propres, ce qui rend les acteurs locaux gestionnaires et responsables principaux de l'espace. Le pouvoir central se détache de la responsabilité concrète de cette gestion.

b) Report de la responsabilité étatique sur des communautés de responsabilité⁹²

L'espace régional se structure et se cristallise et les acteurs locaux acquièrent des capacités d'action accrue qui les distinguent des acteurs locaux du reste du territoire de leur Etat respectif. Or, ces mêmes acteurs assument une responsabilité reformulée en fonction des transformations de l'espace frontalier. Cela impliquerait que l'Etat central exprime sa position à l'égard de cette nouvelle responsabilité pour l'accepter ou la décliner. La configuration de la coopération transfrontalière franco-allemande ne peut fournir qu'une réponse ambiguë à cette question.

L'engagement des Etats et des gouvernements dans le développement de la coopération dans la zone est extrêmement divers. Si le gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg témoigne d'un appui inconditionnel aux initiatives lancées par son service de police, la position des acteurs locaux de la police française ne semble pas disposer du même soutien politique et technique. Certains s'insèrent dans le champ davantage qu'ils ne le construisent. Pour d'autres acteurs, la position est plutôt inverse. Cette différence de soutien se répercute sur la responsabilité dans la gestion de ce nouveau champ que les acteurs sont disposés à endosser.

Un second point est constitué par les formes de reconnaissance de la responsabilité des Etats centraux dans la gestion mutualisée de l'espace frontalier⁹³. En l'absence de crise majeure qui aurait pu pousser un ou les deux Etats à affronter ce problème, on ne dispose que d'éléments épars et peut-être peu significatifs. Les éléments de réponse ne valent que comme des pistes. Il semble qu'apparaissent une nouvelle définition des responsabilités locales et une forme de report des charges et des responsabilités de l'Etat central vers le local. Dans le processus de mutualisation des risques s'opère entre les acteurs locaux eux-mêmes une dilution des limites de l'action et donc de la responsabilité de chacun. Dans ce cas, l'Etat central ou fédéral,

⁹² Ce terme est emprunté à BADIE, B., 1999.

⁹³ HASSNER, P., (1999, p. 130) souligne aussi l'émergence de formes nouvelles et ambiguës de communauté et de citoyenneté sub et transnationales en Europe.

nécessairement éloigné des logiques d'action au niveau local, tend à se reconnaître de moins en moins dans les formes de l'action régionale frontalière. Ses logiques d'action internationale d'une part et nationale d'autre part, contenues dans les règles de l'action transfrontalière, se distinguent des règles de la coopération transfrontalière⁹⁴. Ces dernières sont en effet un rassemblement des unes et des autres qui en font une réglementation à cheval sur l'action internationale et la sécurité publique. Par conséquent, si l'Etat central agit à ses frontières territoriales sur des modes distincts de ceux de la gouvernance locale, il est possible qu'il ne veuille pas assumer la responsabilité des opérations menées au nom de ces logiques locales sur des modes opératoires internationaux⁹⁵.

Un symptôme de la difficile conciliation entre les principes d'administration territoriale et ceux de l'administration frontalière se manifeste par l'impossible recherche d'un statut adapté pour les fonctionnaires de l'Etat français en poste au CCPD de Kehl. Si l'Etat ne souhaite pas (encore) les reconnaître comme des agents en poste à l'étranger, il ne souhaite pas non plus les assimiler à des agents actifs sur le territoire national. Cette reconnaissance conforterait l'émergence de cette zone d'administration mixte en l'inscrivant dans le statut même des agents.

La zone frontalière comme zone de mutualisation des risques prend progressivement le statut d'une communauté de responsabilités. Cette communauté demeure fonctionnelle puisque les éléments qui la composent ne représentent que les administrations des Etats et ne sont pas de nature politique. Elle est par ailleurs sectorielle parce que ses responsabilités ne portent

⁹⁴ Même si les derniers développements de l'action gouvernementale française en matière de sécurité intérieure à partir de juin 2002 paraissent vouloir faire avancer le système de la sécurité publique sur le mode coopératif interorganisationnel (en particulier avec la création par le ministère français de l'Intérieur le 22 juin 2002, des Groupements d'Intervention Régionaux. Au sein des SRPJ, constitués de fonctionnaires des Douanes, de la Gendarmerie et de la Police Nationale, ils sont chargés de la lutte contre les trafics illégaux au sein des quartiers sensibles), ces mesures ne comprennent en soi aucune dimension internationale.

⁹⁵ En cela, la position et le rôle du préfet en tant que représentant du pouvoir étatique central (de département, de région ou de zone de défense) sont tout à fait intéressants. Le préfet de zone de défense délégué à la sécurité paraît avoir participé aux discussions d'élaboration de l'accord de Mondorf. Mais ce n'est assurément pas lui qui a joué le plus grand rôle dans ces discussions. Il paraît bien au contraire que les organisations de sécurité y ont eu davantage de poids. Dans la suite de la mise en pratique, les préfets n'ont pas joué de rôle essentiel. S'ils connaissent l'existence du centre, ils ne guident pas son fonctionnement.

que sur le domaine de la sécurité. Mais elle est intégrale puisque tous les acteurs étatiques de la sécurité participent au détachement de l'Etat à l'égard de ses responsabilités dans la gestion de l'espace local.

Cette communauté de responsabilités est imparfaite dans sa nature puisqu'elle n'est pas reconnue par tous les acteurs comme telle et dans son fonctionnement puisque tous les acteurs dans le champ ne disposent pas des mêmes moyens de participation à la communauté d'action. Cette question des moyens peut avoir un impact essentiel sur la participation et sur le rôle des acteurs dans la création de cette communauté. L'acteur qui dispose de peu de moyens et aura donc davantage recours aux autres acteurs est moins tenté par une telle gestion de l'espace s'il sait ne pas pouvoir influencer sur le fonctionnement du système. De la sorte, si des conceptions culturelles et pratiques de la frontière influencent les investissements différenciés dans l'espace frontalier des institutions françaises et allemandes, la capacité technique à y intervenir joue de même un rôle non négligeable.

L'aspect binational de la construction de l'espace transfrontalier n'est pas à négliger. Il semble même que ce soit une des clefs de la réussite de l'espace de Mondorf-les bains. On ne préjuge pas de la possibilité d'existence d'un tel espace dans une dimension trinationale mais on constate que les accords ne se réalisent jusque-là qu'en binational. Même dans le cas où un accord trinational peut être conclu, c'est la forme bilatérale qui est préférée. A la frontière franco-germano-luxembourgeoise est en cours ou achevée la création suivant le concept de Kehl d'un centre franco-luxembourgeois et d'un centre germano-luxembourgeois, situés au même endroit. Les raisons pour lesquelles un centre unique pour les trois Etats n'a pas été choisi demeurent à explorer. Ce fut la même chose pour l'accord sur la coopération fluviale⁹⁶.

Le modèle franco-allemand est destiné à s'appliquer aux autres frontières intérieures s'il s'avère viable sur le site franco-allemand. En effet, ce système frontalier ne cherche pas seulement à sécuriser une partie de frontière intérieure mais doit aussi aider à la lutte contre la criminalité sur toute l'étendue des territoires nationaux. Dans cette perspective, l'application du système ne prend de sens que si elle s'étend sur une ligne continue le long des frontières intérieures et non pas seulement à une portion de cette ligne. Le bouclage du système de sécurité européen régionalisé sera alors achevé avec l'installation de « systèmes Mondorf » sur l'ensemble des frontières

⁹⁶ Cf. 3^{ème} partie, C, III.

intérieures et extérieures⁹⁷. Le modèle structurel est local mais son fonctionnement est conçu de manière globalisée⁹⁸.

Les impacts de cette construction sur le fonctionnement de l'Etat demeurent avant tout de nature technique, même s'ils jouent sur les appareils politico-administratifs plus vastes. En particulier, c'est la capacité grandissante des acteurs étatiques de l'espace local frontalier à organiser et à imposer leur gestion de cet espace qui opère des coupures entre les logiques centrales et locales. Les transformations ont donc porté sur des questions techniques avant d'être considérées dans leurs dimensions politiques.

2. Remplacement de la question de l'avenir de l'Etat par les questions techniques de la construction européenne

La dimension politique de ces processus de transformation est au départ souvent plus importante que la dimension technique⁹⁹, mais les projets sont dans la phase ultérieure de leur développement avant tout définis à partir des problèmes pratiques qu'ils veulent résoudre. Les dimensions politiques sont effacées. Il ne s'agit pas de construire les bases d'une nouvelle forme de gouvernance mais de proposer des solutions de gestion et de prévention des risques liés à l'abaissement progressif des frontières. A nouvel environnement nouvelles structures, et à changement exceptionnel organisation unique de l'action. La mise en avant de ces principes a tendu à ne pas examiner la signification politique de l'entrée en fonction du centre de coopération de Kehl ni celle de la coopération directe inscrite dans l'accord de Mondorf.

Le point de départ politique présent pour l'accord de Mondorf n'est du reste pas retrouvé dans les autres réalisations. A chaque fois, les négociateurs mettent en avant la nécessité fonctionnelle de telle réalisation ou de tel accord et les avantages techniques qu'ils impliquent. Le discours officiel des représentants de ces acteurs est construit sur le même schéma. La coopération transfrontalière est une question que les opérateurs techniques de la sécurité engagent sur une voie technique, dépossédant les représentants du pouvoir politique d'une part importante de leur capacité d'intervention. Puisque c'est un problème essentiellement pratique, il convient de lui ap-

⁹⁷ La problématique des frontières extérieures diffère néanmoins profondément de celle des frontières intérieures. Cf. pour illustration LEUTHARDT, B., 1999.

⁹⁸ Sur ce point, cf. LEMOS CAPELLER, W., 1997.

⁹⁹ Dans l'accord de Mondorf-les-bains par exemple, la dimension politique du projet néglige ses aspects techniques. Cf. 2^{ème} partie, C.

porter des solutions innovantes sur le plan administratif ou opérationnel sans les accompagner d'une réflexion sur leurs conséquences pour le politique¹⁰⁰.

Schengen, Mondorf et de manière encore plus sensible les divers accords binationaux administratifs sur la gestion de la frontière ne comportent pas d'aspects politiques¹⁰¹. Les dimensions des problèmes traités y sont purement techniques et juridiques et l'Etat n'est là que pour enregistrer leur mise en pratique.

Le processus d'élaboration de l'espace juridique et fonctionnel de la gestion frontalière n'est pas seul à laisser de côté les aspects politiques – en particulier celui de la souveraineté de l'Etat – de la coopération transfrontalière en Europe de l'Ouest. La réalisation et le fonctionnement du système de Mondorf montrent que les structures élaborées sur ces critères techniques ne laissent dans leurs modes opératoires qu'une place minimale¹⁰² aux représentations du politique local ou national. Les nouveaux organismes de la coopération transfrontalière opèrent sur des questions de maîtrise des techniques juridiques et pratiques. Les acteurs basent leurs modes opératoires sur des motifs techniques et jamais politiques¹⁰³. En motivant ainsi les fondements de leur action, les acteurs locaux répondent assurément au rôle qu'ils doivent jouer dans l'appareil administratif mais confortent aussi le système de Mondorf dans sa représentation sociale neutre de toute signification politique particulière. Dans leur discours sur leur comportement, les agents se tiennent à l'intérieur du cercle purement technique de leur intervention.

Ceci est tout à fait sensible dans le discours des agents allemands. Celui des agents français s'avance davantage en dehors de ce cercle. Mais même alors, les réflexions sur le système de Mondorf sont davantage d'ordre culturel que politique. Et cette plus grande disposition à s'exprimer sur d'autres points que des aspects purement techniques des agents français

¹⁰⁰ BIGO, D., REINER, R., et SHEPTYCKI, J. W. E. défendent en particulier cette idée (cités dans RENAULT, G. et al., 1996, p. 184).

¹⁰¹ Ils peuvent bien entendu être instrumentalisés par le politique.

¹⁰² Quand elles laissent cette place minimale, ce qui n'est le cas que pour le CCPD et encore de manière non régulière.

¹⁰³ Même dans le cas où la décision d'un magistrat français de ne pas autoriser une poursuite ou une observation transfrontalière pourrait être en particulier expliquée par des motivations de nature politique, la décision elle-même est toujours fondée sur des motivations et une argumentation techniques, i.e. juridique et pratique.

peut être due par leur présence au CCPD, i.e. hors du territoire français, qui les rend plus sensibles à la nature particulière de l'organe de coopération.

La coopération au sein de l'espace est un travail de fine mécanique judiciaire et les acteurs mettent en relief les difficultés techniques de la coordination entre deux systèmes juridiques si différents. Mais discours et pratique laissent de côté toute réflexion d'ordre politique. De la sorte, les mécanismes du champ qui transforment l'exercice de la souveraineté¹⁰⁴ dans certaines matières pénales et administratives ne trouvent pas de traduction politique dans l'espace public. Ces mécanismes opèrent effectivement mais de manière souterraine.

L'espace transfrontalier construit sur des problématiques techniques¹⁰⁵ ne réalise aucune coordination entre les espaces politiques qu'elle concerne. Il n'y a en effet eu aucun lien institutionnel tissé à partir des bases de la coopération transfrontalière entre les niveaux politiques locaux ou nationaux français et allemands. La dynamique de cet espace est restée cantonnée dans le cercle technique. Cette situation est en partie due à la disparité des poids des représentations et des acteurs politiques locaux de part et d'autre du Rhin et en particulier à la difficulté pour l'administration préfectorale française à s'engager ouvertement dans le processus de la coopération, à celle pour les Länder frontaliers d'identifier leurs partenaires français pertinents (préfet, communes, régions, départements ?) et à la faiblesse relative des moyens et du poids symbolique des régions et des communes françaises face aux entités plus puissantes des Länder. Ces facteurs déséquilibreraient irréversiblement les relations politiques transfrontalières.

De la sorte et jusqu'à aujourd'hui¹⁰⁶, l'espace politique n'a pas vraiment réagi à la mise en place de la coopération transfrontalière franco-allemande. Celle-ci fonctionne en circuit quasi fermé sans intervention importante d'autres espaces et surtout sans celle de l'espace politique. Lorsque le politique intervient dans ce domaine, c'est pour avaliser une mesure engagée en amont par les acteurs opérationnels. L'espace politique est une tribune

¹⁰⁴ Sur l'influence de la coopération policière sur l'exercice par les Etats de la souveraineté, cf. WILKITZKI, P., 1997, pp. 27-28. Plus généralement, sur les transformations de la souveraineté étatique en matière de production du droit, cf. ARNAUD, A.-J., 1997.

¹⁰⁵ Et froissant, justement pour cette raison, les conceptions traditionnelles de l'Etat selon lesquelles les questions politiques (comme celle de la souveraineté) doivent déterminer les questions techniques (comme celle de la gestion de cette souveraineté).

¹⁰⁶ En dépit de quelques tentatives, en particulier organisées par le CCPD.

de l'espace technique de la coopération et non un espace qui en contrôle le fonctionnement.

Les développements du système de Mondorf et ceux des services de sécurité frontaliers¹⁰⁷ témoignent d'une gestion de la bande frontalière de plus en plus ancrée dans le système de Mondorf¹⁰⁸. Ces adaptations aux nécessités de l'action en coopération et l'intensification des pratiques de coopération transfrontalière accélèrent l'émergence d'un personnel hautement spécialisé et d'une frange de la fonction publique d'Etat engagée directement dans les processus de construction européenne. Cette catégorie de personnels se base sur le niveau de contact avec les pratiques de la coopération transfrontalière. Dans tous les services de sécurité le long de la frontière, une partie plus ou moins importante des personnels travaille exclusivement ou en grande partie dans le domaine de la coopération et forment une population très spécialisée et tournée vers la résolution de problématiques propres à leur situation géopolitique.

Ces problématiques et leur spécialisation engagent ces agents dans des réflexions stratégiques et pratiques que ne connaissent pas leurs collègues de l'intérieur du territoire. Elles les poussent à prendre une position par rapport aux lois et aux accords qui règlent leurs relations de travail transfrontalières. Même si l'acteur requis n'agit pas, sa non-action prend une signification¹⁰⁹ à l'égard du fonctionnement du champ.

De la sorte, une frange des personnels frontaliers est de plus en plus tournée vers des problématiques transfrontalières et non plus nationales. Cette même part des personnels devient complètement engagée dans la coopération transfrontalière européenne. Emerge ainsi une élite policière opérationnelle formée aux difficultés et aux finesses de la coopération et informée des enjeux de cette coopération. Cette élite judiciaire, policière et douanière installée dans les mécanismes de fonctionnement de la bande frontalière et qui y a ses intérêts stratégiques cherche à assurer le développement de ses ressources par une promotion au niveau central de son travail. Elle tend donc à défendre sinon le système dans son entier, du moins sa propre position ou la part du système qu'elle utilise. Cette frange de

¹⁰⁷ Voir 3^{ème} partie, D.

¹⁰⁸ Cet ancrage des pratiques et des principes d'action dans le système de Mondorf-les-bains comprend le recours croissant aux services fournis par le CCPD et une extension de ces services mais cet ancrage se réalise aussi par le biais de la coopération directe, i.e. dans le système de Mondorf mais en dehors du rayon d'intervention du CCPD.

¹⁰⁹ Ou elle est au moins interprétée par les autres acteurs comme ayant une signification par rapport au champ de la coopération.

fonctionnaires frontaliers plus ou moins actifs dans la défense du système développe un discours essentiellement pro-européen sur la coopération policière. Cette attitude qui pourrait avoir une connotation politique demeure résolument sur le terrain pratique et juridique. C'est du reste parce que ces réflexions de base sont de nature pratique et non politique qu'elles permettent la constitution d'une élite de la coopération transfrontalière entre les deux pays.

La position proeuropéenne de cette élite ne repose pas sur des conceptions sociales ou politiques mais sur un bouquet de besoins pratiques que la coopération transfrontalière doit résoudre. L'émergence de cette élite policière proeuropéenne se fait à la faveur de la mise sur agenda de problèmes pratiques du contrôle social formel dans les zones frontalières et non en raison de conceptions politiques sur le rôle de ces zones.

Bien entendu, il n'appartient pas non plus à cette catégorie d'acteurs publics étatiques d'agir dans l'espace du politique mais seulement dans celui du technique. Mais des structures issues de la négociation entre deux espaces politiques¹¹⁰ sont appropriées par la sphère technique et les transformations des structures de la coopération touchent les pratiques sans mettre en question leurs effets sur la sphère du politique et de l'Etat en Europe ou sans même faire intervenir les acteurs de la sphère politique.

Puisque les services de sécurité de la zone frontalière échappent en partie au pouvoir politique régional, ce niveau ne peut pas intervenir dans le développement de la coopération transfrontalière. Quand il le fait, c'est parce que le niveau technique et fonctionnel des pouvoirs publics est proche du niveau politique et décisionnel de ces mêmes pouvoirs publics. Quand l'acteur frontalier dépend d'un pouvoir central éloigné, la capacité d'action de ce dernier est fortement réduite. Cette proximité variable des niveaux décisionnel et fonctionnel dans les systèmes politiques explique l'appropriation progressive par le niveau fonctionnel de l'Etat des transformations que devrait guider le niveau décisionnel¹¹¹.

Il n'y a par ailleurs aucun passage automatique d'une intégration fonctionnelle à une intégration sociale ou politique. L'intégration fonctionnelle se trouve dans une phase d'élaboration, de telle sorte que si une intégration politique ou sociale est possible, elle n'est susceptible d'intervenir qu'après l'installation et la fixation définitive de l'intégration fonctionnelle. Mais l'intégration politique ne semble pas se dessiner en raison de l'absence de

¹¹⁰ Telles que le CCPD de Kehl.

¹¹¹ Cf. WRIGHT, V. et al., 1996, p. 181 sqq.

liaison avec les sphères politiques pertinentes qui permet à l'élite policière d'occuper la place et le rôle du politique.

C. Conclusion de la quatrième partie

L'importance des structures sinon collectives, au moins communes à plusieurs acteurs dans le fonctionnement de l'espace et le comportement des acteurs tisse des liens indépassables entre les acteurs. Leurs stratégies ne sont pas définies *ex nihilo*, mais en fonction de ces structures qui excluent certains acteurs sociaux¹¹² et en acceptent d'autres. Les acteurs de la sécurité sont tenus d'adopter une stratégie d'action qui obéisse plus ou moins aux cadres des structures. Ce qui apparaît comme un chaos d'acteurs et d'actions possède une logique forte.

Ensuite, l'Etat perd une part de sa dimension centrale sur certains terrains mais n'est pas menacé dans son monopole de l'exercice du contrôle social¹¹³. C'est au sein de cet Etat, entre ses différents niveaux d'action, que se situent les transformations significatives. En particulier, les institutions politiques abandonnent du pouvoir au profit de leurs organisations administratives.

Ce glissement du niveau politique au niveau fonctionnel s'opère à la faveur des questions soulevées par l'usage des règles du droit international et interne. Les traités et les accords qui réglementent la coopération transfrontalière permettent aux acteurs locaux d'user de normes de droit international dont l'exercice ne relève pas seulement des autorités centrales. Par ailleurs, la coopération transfrontalière se base aussi sur le recours à des normes de droit interne que tout acteur local peut utiliser. La pratique transfrontalière échappe à la compétence exclusive des autorités centrales. L'absence de monopole du pouvoir central sur les relations de coopération permet aux acteurs de l'administration publique d'Etat de s'engager avec des intensités variables¹¹⁴ dans l'élaboration du champ d'action transfrontalier. L'Etat se recompose en transposant sur le niveau fonctionnel les res

¹¹² Sont ainsi totalement exclus du jeu les acteurs privés de la sécurité.

¹¹³ Cf. LE GALES, P., 1997, p. 262.

¹¹⁴ WOEHLING, J.-M., (2001, p. 143) note ainsi qu'un accord administratif conclu entre des autorités ministérielles de deux Etats différents peut, sans reposer sur le droit international, avoir un effet contraignant sur l'administration des deux Etats, et influencer sur le fonctionnement de leurs organisations. Cet effet contraignant dépend surtout de la volonté de chaque partie d'appliquer ce type d'accord.

ponsabilités d'orientation du politique et sur le niveau local ou régional des spécialisations qui revenaient jusque-là au central.

Les éléments qui concourent à distinguer la région frontalière franco-allemande d'autres territoires transfrontaliers reposent sur des construits sociaux et des événements historiques qui n'en font pas nécessairement un terrain propice à l'expansion de la coopération. Par ailleurs, les transformations reposent sur une élaboration organisationnelle très structurée, de telle sorte que les éléments socioculturels de la zone peuvent encore être considérés comme des facteurs d'incitation mais non plus comme les facteurs principaux de l'évolution de la coopération¹¹⁵. De cette manière, la transformation de la coopération transfrontalière n'est pas due principalement à des déterminismes locaux. Ces derniers jouent un rôle mais seulement à la marge.

Pour ces raisons, la configuration sociale du système Mondorf ne doit pas beaucoup aux particularités culturelles et historiques de la zone. Elle signale un redéploiement de l'action étatique et un accroissement du rôle de l'acteur local dans la gestion du territoire mais ce redéploiement ne s'opère pas en raison d'une spécificité de l'espace local qui lui serait antérieure. Il s'appuie sur ces spécificités lorsqu'elles existent mais n'en procède pas. Il peut donc se retrouver dans d'autres configurations transfrontalières de l'Union européenne. Par ailleurs, la création intergouvernementale et bilatérale des mécanismes du système transfrontalier permet à ceux-ci d'être adaptés à d'autres configurations frontalières¹¹⁶.

Cette capacité du modèle frontalier régional à s'appliquer à d'autres territoires est d'autant plus forte que le système fait intervenir dans son fonctionnement essentiellement des acteurs administratifs d'application des politiques publiques. Les compromis nécessaires à la réalisation du système frontalier se font sur les dimensions techniques de la coopération et non sur ses dimensions politiques pour lesquelles un compromis serait nécessairement plus hasardeux.

¹¹⁵ De la même manière, BORT, E., (2000, p. 17) considère que le développement de la coopération transfrontalière dans les pays d'Europe de l'est candidats à l'entrée dans l'Union européenne est à mettre sur le compte d'intérêts économiques régionaux convergents et que la communauté de culture ou d'histoire n'est qu'un facteur adjacent de cette coopération.

¹¹⁶ QUERMONNE, J.-L. et al. (1996, p. 154) évoquent cette nature intergouvernementale pour en déduire que la construction de l'Europe se dirige vers un « fédéralisme intergouvernemental ».

Les transformations de l'appareil administratif ne bouleversent rien dans l'organisation étatique en place et poussent à des aménagements d'autant plus imperceptibles que les organisations centrales n'ont pas nécessairement à en souffrir. La densification des structures de coopération dans la zone frontalière permet aux services centraux de reporter certaines de leurs propres tâches sur cette zone. Le traitement de la grande criminalité, moins nombreuse mais plus complexe, demeure largement aux mains des offices centraux¹¹⁷.

¹¹⁷ Van Ostrive (1992, p. 206) souligne ce fait, que l'on voit très bien illustré dans l'activité générale du CCPD. Voir troisième partie, chapitre 1, I, 2.

Conclusion générale

A. Enseignements de l'analyse

La coopération policière et douanière transfrontalière gagne rapidement une densité exceptionnelle à partir de 1992. Cette densité se signale au niveau des structures de coopération binationales. Elle se signale aussi par les échanges et les interventions opérationnelles engagés entre les acteurs frontaliers. Ces transformations des modes d'action des agences locales du contrôle étatique ne sont pas dues de manière directe à des modifications dans la nature et les formes de la criminalité. L'adoption de nouveaux modes opératoires des services de police provient de manière primaire des instruments de droit pénal qui autorisent ou contraignent à une intensification du travail en coopération. Ces instruments ne tendent pas eux-mêmes à unifier les procédures pénales mais élaborent des mécanismes communs aux services de contrôle et de répression.

Dans la phase d'application de ces instruments de droit, des effets de « lissage » ou d'adaptation aux contingences du terrain peuvent effectivement avoir une influence sur les pratiques procédurières nationales mais ce ne sont que des effets secondaires. Les textes de la coopération deviennent de plus en plus importants mais ne touchent pas aux procédures nationales en elles-mêmes. Ce sont donc les fonctions de filtre et de coordination dont l'importance augmente dans une zone d'interaction directe comme la zone frontalière. La force contraignante de ces instruments de droit à l'égard des agences étatiques locales de contrôle agit parce qu'ils forcent les agences à une forte coordination de leurs actions de coopération.

De la sorte, l'émergence de la zone frontalière comme une zone pertinente, autonome et différenciée du contrôle repose avant tout sur un besoin de coordination entre les diverses règles nationales. Elle ne se fonde

pas sur l'existence, dans cette zone, d'un droit particulier qui serait le même pour les services frontaliers allemands et français. La frontière n'est pas une zone différenciée juridiquement mais seulement fonctionnellement en raison de l'installation des mécanismes de filtre et de coordination.

Du reste, ces filtres acquièrent peu à peu une signification et une fonction doubles. Ils permettent le meilleur déroulement possible des mesures de coopération entre les acteurs locaux. Ils organisent sur la zone frontalière un maillage du contrôle social formel d'autant plus efficace qu'ils coordonnent l'action des services des deux Etats et évitent les déperditions d'efficacité dans l'emploi des ressources humaines et matérielles. Le système frontalier n'est pas encore arrivé au stade d'une coordination globale et générale. Les intérêts liés aux appartenances nationales des services freinent les capacités ergonomiques du champ. L'étude est réalisée au moment même des transformations importantes du champ d'action frontalier, ce qui ne permet pas de disposer du recul nécessaire pour juger du développement ultérieur. Toutefois, le champ de la coopération zonale est susceptible de s'étendre à tous les domaines du contrôle, de la répression et de la prévention.

B. Coopération transfrontalière et contrôle social

L'instauration du système de coopération transfrontalière de Mondorf-les-bains s'est réalisée en occupant un terrain géographique et occupationnel qui n'était bien entendu pas vide. Il lui a donc fallu soit s'imposer aux agences chargées du contrôle frontalier, soit organiser sa cohabitation avec ces dernières. Certaines, telles que la douane, témoignent à l'égard du système de l'intérêt sans y participer effectivement. D'autres, telles que la police nationale française, s'insèrent dans le système tout en voulant garder une maîtrise par le central des initiatives et des stratégies du local. D'autres organisations enfin s'insèrent complètement dans le système et ses logiques, i.e. les acteurs locaux sont relativement indépendants par rapport aux intérêts d'organes centraux et travaillent au renforcement de la pertinence de la zone.

L'utilisation de toutes les potentialités de la zone est d'une importance considérable pour l'organisation du contrôle social. Si les mécanismes de contrôle des frontières intérieures fonctionnent correctement d'une part, et si d'autre part les organes centraux acceptent d'abandonner une part de la

gestion transfrontalière au local, les organes centraux peuvent libérer de nouvelles capacités d'action. De leur côté, les acteurs locaux peuvent s'insérer complètement dans les logiques de la zone frontalière dans les domaines de la répression et de la prévention. Même dans le domaine du maintien de l'ordre, ces logiques d'intervention locale binationale peuvent s'appliquer¹. L'implication grandissante des services d'un Etat donné dans le travail de contrôle des services d'un autre Etat peut ainsi faire de la zone frontalière en matière de gestion de la sécurité un territoire fonctionnellement unifié. Pour les modes d'intervention, une telle logique pourrait mener à une unification des formes d'intervention des services frontaliers étrangers. Dans cette perspective, il n'est pas étrange que la première des polices dont l'unification au niveau européen est évoquée soit la police des frontières.

C. La coopération policière transfrontalière en Europe

I. Extension du modèle

Le modèle d'évolution dessiné est amené à plus ou moins brève échéance à s'appliquer à l'ensemble des frontières intérieures, voire extérieures, de l'Union européenne. La structuration franco-allemande actuelle du contrôle transfrontalier est de nature européenne et non intergouvernementale. Certes, Mondorf est le résultat d'une entente entre deux Etats. Ce caractère intergouvernemental et binational est ancré dans tous les éléments du système et à toutes les phases de son développement. Mais l'accord de Mondorf est issu de la CAAS, accord intergouvernemental intégré dans l'acquis communautaire et qui affecte tous les pays de l'Union européenne. Simplement, la régulation bilatérale des règles de Schengen engagée par la France et l'Allemagne se révèle plus souple et est repris peu à peu pour les autres frontières françaises et allemandes. A partir d'un accord cadre issu de Mondorf, les deux parties peuvent pour chaque frontière en revoir et en modifier le contenu en fonction du partenaire signataire et des spécificités du terrain frontalier envisagé. Ainsi, la Suisse et l'Allemagne² ont conclu un accord de type Mondorf pour la gestion de leur frontière commune en y

¹ Par exemple, dans le cas de manifestations à caractère transfrontalier ou transnational, telles que celle organisée par le collectif *No Border* à Strasbourg à la fin de juillet 2002 (*Le Monde* du 27 juillet 2002).

² BGBl, 2001, II, 29, pp. 946-963.

incluant la possibilité pour les agents d'une partie contractante d'agir sous couverture sur le territoire de l'autre partie ou d'y réaliser des livraisons contrôlées, dépassant largement les possibilités offertes par Schengen et Mondorf. Le cadre bilatéral du fonctionnement d'une zone frontalière n'empêche pas ce cadre de reposer sur un fondement de nature européenne.

En outre, le système Mondorf est européen parce qu'il peut travailler avec des zones frontalières en transformation qui suivent son modèle et instaurer un réseau entre zones frontalières structurées comme lui.

II. Capacité des Etats à l'adopter

Dans un second temps, cette hypothèse implique la capacité du modèle à s'appliquer à toutes les configurations de frontières et à toutes les combinaisons de partenariats étatiques dans l'Union européenne. On pose l'hypothèse que le modèle transfrontalier franco-allemand peut être importé pour chaque frontière intérieure de l'espace Schengen. Or, on a vu les difficultés de coordination et les multiples déséquilibres inhérents à l'élaboration de la coopération entre les acteurs allemands et français. Les difficultés rencontrées dans la construction et le fonctionnement du système transfrontalier ne concernent qu'à la marge les déséquilibres existants ou supposés entre les capacités financières des acteurs. Elles résultent avant tout de configurations organisationnelles et nationales dont la capacité à s'adapter aux conditions du contrôle social européen est mise à l'épreuve dans l'interaction soudaine avec d'autres configurations. Ce sont ces configurations qui déterminent la réussite du modèle. De la sorte, théoriquement, les « petits » et les « grands » pays de l'Union européenne sont à un même degré susceptibles de s'intégrer à un tel système, dans la mesure où le poids économique des pays ne détermine pas de façon primordiale le fonctionnement d'une zone de type Mondorf.

Or, le système de Mondorf-les-bains agit sur les organisations et les acteurs locaux de manière contraignante. Les forces centrifuges sont extrêmement sensibles et le système travaille autant à contraindre les acteurs à participer qu'à fonctionner véritablement. Or, la force contraignante du système n'aurait aucun effet sur les acteurs si elle devait s'exercer sur des éléments non malléables ou non influençables telle que la force économique, les règles du droit national ou la nature du pouvoir politique d'un Etat. Le système frontalier de Mondorf peut s'imposer aux acteurs justement parce qu'il ne joue pas sur ces éléments mais sur les

dimensions sociales (modes d'intervention, mentalités, concurrences entre acteurs) et non directement juridiques du contrôle social formel. Il ne transforme pas le droit mais ses modes d'application. Pour ces raisons, le système expérimental franco-allemand mis en place à partir de 1998 est voué à s'exporter sur l'ensemble des frontières de l'Union européenne.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages et articles

- ADEN H., *Polizeipolitik in Europa*, Opladen/Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1998.
- ALAIN M., Les heurts et les bonheurs de la coopération policière internationale en Europe, *Déviance et Société*, 2000, 24, 3, 237-251.
- ANDERSON M., Working Paper I: the French police and European co-operation, Edinburgh, 1991.
- ANDERSON M., The agenda for police cooperation, in ANDERSON M., DEN BOER M., *Policing across National Boundaries*, Londres, Ed. Pinter, 1994.
- ANDERSON M., DEN BOER M., CULLEN P., GILMORE W., RAAB C., WALKER N., *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 3-21.
- ANDERSON M., La transnationalisation de la police nationale, in WRIGHT V., CASSESE S., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, 189-206.
- ANDERSON M., European Frontiers at the End of the Twentieth Century : An Introduction, in ANDERSON M., BORT E., Ed., *The frontiers of Europe*, Londres, Washington, Ed. Pinter, 1998.
- ANDERSON M., BORT E., *The frontiers of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
- ANDERSON M., Trust and Police Co-Operation, in ANDERSON M., APAP J., *Police and justice co-operation and the new European borders*, La Haye, Londres, New-York, Kluwer Law International, 2002, 35-46.
- ARNAUD A.-J., De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques, *Droit et Société*, 1997, 35, 11-35.
- AUBERT J., PETIT R., *La police en France, service public*, Paris, Editions Berger - Levrault, 1981.
- AZIBERT G., *Code de procédure pénale*, Paris, Litec, 2000.
- BADIE B., La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect, Paris, Fayard, 1995.
- BADIE B., Un monde sans souveraineté, les Etats entre ruse et responsabilité, Paris, Fayard, 1999.

- BALDUS M., Transnationales Polizeirecht, Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.
- BECK J., Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik – Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen, Baden-Baden, Ed. Nomos, 1997.
- BELZ R., MUSSMANN E., *Polizeigesetz für Baden-Württemberg*, Stuttgart, Ed. Richard Boorberg, 1996.
- BENYON J., TURNBULL L., WILLIS A., WOODWARD R., BECK A., *Police Co-operation in Europe: An Investigation*, Centre for the Study of Public Order, University of Leicester, 1993.
- BENYON J., TURNBULL L., WILLIS A., WOODWARD R., Understanding police co-operation in Europe: setting a framework for analysis, in ANDERSON M., DEN BOER M., *Policing across boundaries*, Londres, Ed. Pinter, 1994, 46-65.
- BENYON J., The Politics of Police Co-operation in the European Union, *International Journal of the Sociology of Law*, 1996, 24, 353-379.
- BERENDS H.G., INGENERF P., Der kleine Grenzverkehr, in Polizei-Führungsakademie, Ed., *Europäische Perspektiven der Verbrechenbekämpfung*, Münster, PFA, 1990.
- BIGO D., Ed., L'Europe des policiers et de la sécurité intérieure, Bruxelles, Ed. Complexe, 1992.
- BIGO D., The European international security field: stakes and rivalries in a new developing area of police intervention, in ANDERSON M., DEN BOER M., Ed., *Policing across National Boundaries*, Londres, Ed. Pinter, 1994, 161-173.
- BIGO D., *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- BIGO D., Les non-dits de la sécurité intérieure, in DE LA SERRE F., Ed., *Quelle union pour quelle Europe ? L'après-traité d'Amsterdam*, Paris, Editions Complexe, 1998, 44-65.
- BOCKEL J.-M., *Schengen, quel bilan pour la coopération transfrontalière*, Paris, Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 1690, 1999.
- BOHNERT J.-F., Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in den Schengen-Staaten – Die Erfahrungen der französischen Justiz, in NACHBAUR A., (Ed.), *Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in den Schengen-Staaten*, Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, 1998, 85-94.
- BOLLMANN Y., La tentation allemande : essai, Paris, Michalon, 1998.
- BOLLMANN Y., Ce que veut l'Allemagne, Paris, Bartillat, 2003.
- BOLT A., International Co-operation in the Administration of Criminal Justice: « the view from the trenches », in CULLEN J. P., GILMORE W. C., *Crime sans frontières: international and European legal approaches*, Hume Papers on Public

- Policy: volumes 6 n° 1 et 2, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1998, 187-190.
- BONNEFOI S., La Gendarmerie et la coopération policière européenne, *La Revue de la Gendarmerie Nationale*, 1998, 187, 114.
- BORRICAND J., Crime organisé et coopération européenne, *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1992, 4, 445-454.
- BORT E., ROBERT SCHUMAN CENTER, *Illegal migration and cross-border crime: challenges at the eastern frontiers of the European Union*, San Domenico di Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Centre, 2000.
- BOUDON R., *La logique du social*, Paris, Hachette, 1979.
- BRAMMERTZ S., La coopération policière en Europe et dans l'Eurégio Meuse – Rhin, *Déviance et Société*, 1992, 16, 2, 219-229.
- BRAMMERTZ S., De VREESE S., THYS J., *Etudes des modalités de la participation belge à des projets internationaux de collaboration policière de portée régionale*, Convention de recherche avec le Ministère de l'Intérieur, Louvain la Neuve, Université Catholique de Louvain, 1993, 2 tomes (inédit).
- BRAMMERTZ S., Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Schengener Staaten, *Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie*, 1997, 1, 109-122.
- BRAMMERTZ S., Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas- Rhein, Freiburg in Breisgau, Ed. Iuscrim, 1999.
- BRESLER F., *Interpol*, Munich, Ed. Bertelsmann, 1993.
- BRIQUET J.-L., SAWICKI F., L'analyse localisée du politique, lieux de recherche ou recherche des lieux ? *POLITIX*, 1989, 7/8, 6-16.
- BRODEUR J.-P., Sociologie de la force publique, à propos de l'ouvrage de Dominique MONJARDET, Ce que fait la police : sociologie de la force publique, *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 1998, 1, 105-111.
- BUCHERT R., Verbindungsbeamte als Mittel der Polizeilichen Zusammenarbeit, in POLIZEI-FÜHRUNGS-AKADEMIE, Ed., *Europäische Perspektiven der Verbrechensbekämpfung*, Münster, PFA, 1990.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, *Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 2000*, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000.
- BUSCH H., Operative Zusammenarbeit über Grenzen, *Bürgerrechte und Polizei (CILIP)*, 1994, 49, 3, 55-62.
- BUSCH H., Grenzenlose Polizei ? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster, Ed. Westfälisches Dampfboot, 1995.
- BUSCH H., Schengen und seine Folgen, *Bürgerrechte und Polizei (CILIP)*, 1998, 59, 6-11.

- CARROT G., *Histoire de la police française*, Paris, Ed. Tallandier, 1992.
- CARTOU L., *L'Union européenne, Traités de Paris – Rome – Maastricht*, Paris, Dalloz, 1996.
- CENTRE DE COOPERATION POLICIÈRE ET DOUANIERE, *Grenzüberschreitende Kriminalität zu Frankreich, gemeinsames Lagebild der Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland, des Bundesgrenzschutzes und des Zolls für das Jahr 2000*, Offenbourg, 2001.
- Centre de Coopération policière et douanière, *Jahresbericht 2001*, Offenbourg, 2002.
- CEYHAN A., *Etats-Unis : frontière sécurisée, identité(s) contrôlée(s) ? Cultures et Conflits*, 1998, 26/27, 235-254.
- CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1999.
- CHEVALLIER-GOVERS C., *De la nécessité de créer une police européenne intégrée, Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1999, 1, 77-85.
- CHOLEWINSKI R., *Borders and discrimination in the European Union*, in ANDERSON M., APAP J., *Police and justice co-operation and the new European borders*, La Haye, Londres, New York, Kluwer Law International, 2002, 81-102.
- CIVIQUE*, 2000, 95, 28-39.
- CLINQUART J., *Les Douanes de l'Ancien Régime à l'Union européenne, Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1995, 19, 70-82.
- CONTE P., MAISTRE Du CHAMBON P., *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 2001.
- COURTIN Y., DEUNET P., GALY G., WILLEM J.-J., *La coopération au jour le jour, Les cahiers de la sécurité intérieure*, 2000, 41, 175-190.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- CULLEN P. J., *Working Paper II: « The German Police and European Co-operation »*, Working Paper Series « A system of European Police Co-operation after 1992 », Project group European Police Co-operation, Edinburgh, University of Edinburgh, 1992.
- DECOCQ A., MONTREUIL J., BUISSON J., *Le droit de la police*, Paris, Ed. Litec, 1998.
- De GOUTTES R., *Vers un droit pénal européen ?*, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1993, 4, 643-661.
- DELEGATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR L'UNION EUROPEENNE, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam, textes comparés*, Paris, Ed. La documentation Française, 1999.
- DEMONQUE P., *Les Policiers*, Paris, Ed. Maspéro, 1983.
- DERRAC M., *La douane dans la lutte contre les stupéfiants, Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1998, 32, 103-116.
- DIEU F., MIGNON P., *La force publique au travail, deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes*, Paris, L'Harmattan, 1999.

- DOMINGO B., Douane, frontière et intégration européenne : Évolutions de la surveillance et mutations des territoires, *Normes, déviances, contrôle social : Nouveaux enjeux, nouvelles approches*, Colloque international organisé à l'occasion du 30ième anniversaire du CESDIP, Ed. CNRS, 1999.
- DUPONT C., Coordonner l'action policière européenne (I) Europol, *La Revue de la Gendarmerie Nationale*, 1998, 187, 55-59.
- DUPONT C., Coopération européenne et formation policière, l'AEPC, *La Revue de la Gendarmerie Nationale*, 1998, 187, 99-102.
- DUPREZ D., La gestion de l'immigration irrégulière, analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers, Lille, IFRESI-CNRS, convention n°12-90 avec l' IHESI, 1993 (inédit).
- ECKLY P., La coopération transfrontalière et l'administration française, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1989.
- ESER A., Entwicklung des Strafverfahrensrechts in Europa, Orientierung an polizeilicher Effektivität oder an rechtsstaatlichen Grundsätzen ? *Zeitschrift für Strafrechtswissenschaft* 1996, 108, 1, 87-127.
- ESSEN J. v., Politik und Recht der Inneren Sicherheit in Europa, in POLIZEIFÜHRUNGSAKADEMIE, Ed., *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schengener Staaten*, Münster, PFA, 1996.
- EURO- INSTITUT : *Dokument zum Seminar / Document du Séminaire* « La coopération transfrontalière entre l'Allemagne et la France dans le domaine de la sécurité intérieure et de la lutte contre la délinquance », Kehl, Euro-institut, septembre 1996 (inédit).
- FABRE M., La coopération transfrontalière de proximité entre la France et l'Allemagne, l'exemple rhénan, *La Revue de la Gendarmerie Nationale*, 1998, 187, 92-95.
- FAVRE P., Retour à la question de l'objet ou faut-il disqualifier la notion de discipline ? *Politix*, 1995, 29, 141-157.
- FIEDLER W., Die Grenze als Rechtsproblem, in HAUBRICHS W., SCHNEIDER R., (dir.), *Grenzen und Grenzregionen*, Saarbrücken, Veröffentlichungen der Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung, 1994, 23-35.
- FIJNAUT C., Action de police internationale en Europe : état des lieux et perspectives, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, 13, 153-173.
- FUNK A., Le système policier allemand dans le cadre européen, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, 13, 83-101.
- GARDON F., *La coopération policière en Europe*, Grenoble, Institut d'Etudes Politiques, 1993 (inédit).
- GERBERT H., Zwänge und Chancen der polizeilichen Innovationen, *Deutsches Polizeiblatt*, 1998, 2-6.
- GLESS S., Die Reglementierung von Prostitution in Deutschland, Berlin, Duncker & Humblot, 1999.

- GLESS S., GROTE R., HEINE G., *Justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol*, Fribourg en Brisgau, Ed. iuscrim, 2001.
- GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1996.
- GROSSE U., LÜGER H.-H., *Frankreich verstehen*, Darmstadt, Ed. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1996.
- GROTZ M., Internationale Rechtshilfe zwischen den Schengener Staaten, in POLIZEI-FÜHRUNGS-AKADEMIE, Ed., *Rechtsprobleme der internationalen Zusammenarbeit*, Münster, PFA, 1995.
- GROTZ M., Das europäische Netzwerk der Rechtshilfe in Strafsachen, in POLIZEI-FÜHRUNGS-AKADEMIE, Ed., *Rechtsprobleme der internationalen Zusammenarbeit*, Münster, PFA, 1997.
- GUNDLACH T., MENZEL T., Fehlerquellen der polizeilichen Kriminalstatistik und ihre Auswirkungen am Beispiel Hamburgs, *Schriftenreihen der PFA*, 1992, 1, 60-83.
- HAENSCH G., LORY A., *Frankreich*, München, Ed. Beck, 1976.
- HANNEMANN G., PAPPERITZ U., Die polizeiliche Zusammenarbeit im unmittelbaren Grenzbereich aus der Sicht einer grenznahen Polizeibehörde, in POLIZEI-FÜHRUNGS-AKADEMIE, Ed., *Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätskontrolle*, Münster, PFA, 1995, 163-215.
- HANON J.-P., Les coopérations policières aux frontières Schengen germano-tchèques et germano-polonaises, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2000, 41, 191-209.
- HASSNER P., Ni sang ni sol ? Crise de l'Europe et dialectique de la territorialité, *Cultures et Conflits*, 1996, 21/22, 115-131.
- HEBENTON B., THOMAS T., *Policing Europe, co-operation, conflict and control*, Basingstoke, Macmillan Press Ltd, 1995.
- HEINZ W., *Kriminalstatistik*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt-Bibliographienreihe, 1990.
- HELLENTHAL M., Eine neue Strategie : das Grenzüberschreitende Sicherheitskooperationssystem, *Schriftenreihe der PFA*, 1997, 1, 43-76.
- HERTWECK G., Hindernisse auf dem Weg nach Europa, *Kriminalistik*, 1995, 11, 721-724.
- HÖGER H., Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach den Bestimmungen des SDÜ-Anspruch und Wirklichkeit aus der Perspektive der Landespolizei, in NACHBAUR A., Ed., *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in den Schengen-Staaten*, Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, 1998, 45-51.
- HORVAT S., Une comparaison des services de contrôle frontalier en Europe, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1995, 19, 97-104.
- HUBER F., Europa und seine fortbestehenden Grenzen, *Kriminalistik*, 1997, 6, 396-399.

- INGLETON R. D., *Mission Incomprehensible*, Clevedon, Multilingual Matters Ltd, 1994.
- INTERPOL, les textes fondamentaux de l'Organisation internationale de police criminelle, Paris, Presses Universitaires de France, 2001.
- INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE LA SECURITE INTERIEURE, *Actes du colloque international* « Systèmes de police comparés et coopération », Paris, décembre 1992.
- ISAK F., Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach den Bestimmungen des SDÜ-Anspruch und Wirklichkeit aus deutscher Sicht: die justiziellen Erfahrungen, in NACHBAUR A., Ed., *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in den Schengen-Staaten*, Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, 1998, 52-64.
- JACOB F., Les douaniers français aux frontières de la sécurité intérieure, *Déviance et Société*, 1995, 19, 4, 339-354.
- JOUBERT C., BEVERS H., La police et l'Europe, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1992, 4, 707-724.
- KELLER H., MAIER G., *Dunkle Deals an deutschen Grenzen*, München, Aktuell, 1993.
- KERSTEN U., Die Rolle des Bundeskriminalamts als Zentralstelle bei der internationalen Zusammenarbeit, *Die Polizei*, 1997, 88, 337-364.
- KERSTEN U., Chancen und Risiken neuer Zuständigkeiten, *Kriminalistik*, 1999, 40-44.
- KOLWE P., Interkulturelles Management als Chance zur Verbesserung der Zusammenarbeit von deutsch-französischen Polizeibehörden in Gremien und Ermittlungsverfahren, Münster-Hiltrup, Polizei-Führungsakademie, 2000 (inédit).
- KRAEHN P.-P., Polizeiliche und justizielle Rechtshilfe nach den Bestimmungen des SDÜ aus der Sicht Frankreichs – die Erfahrungen der französischen Polizei, in NACHBAUR A., Ed., *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in den Schengen-Staaten*, Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, 1998, 95-100.
- KREY V., Aktuelle Probleme des Verhältnisses Staatsanwaltschaft/Polizei im Vergleich am Beispiel Deutschland – Frankreich – Ungarn – Portugal – Niederlande – Japan, in POLIZEI-FÜHRUNGS-AKADEMIE, Ed., *Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätskontrolle*, Münster, PFA, 1995, 15-34.
- KUSCHNICK M., *Integration in Staatenverbindungen*, Berlin, New York, Ed. Walter de Gruyter, 1999.
- LANDESKRIMINALAMT BADEN-WÜRTTEMBERG, *Polizeiliche Kriminalstatistik*, Stuttgart, Landeskriminalamt Baden-Württemberg, 2001.
- LANDESKRIMINALAMT RHEINLAND-PFALZ, *Polizeiliche Kriminalstatistik des Landes Rheinland-Pfalz*, Mayence, Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz, 2001.
- LANDESKRIMINALAMT SAARLAND, *LKA-Report 99*, Sarrebruck, Landeskriminalamt Saarland, 2000.

- LANGE H.-J., BEHR R., GUSY C., KUTSCHA M., LIEBL K., NITSCHKE P., PRÄTORIUS R., *Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland*, Regensburg, S. Roderer Verlag, 1998.
- LA ROCHE SAINT ANDRE L., Coordonner l'action policière européenne (III) Le cadre de Schengen, *La Revue de la Gendarmerie Nationale*, 1998, 187, 62-65.
- LEFORT B., *Le Rhin, mémoires d'Europe*, Paris, Mercure de France, 1992.
- LE GALES P., LEQUESNE C., Ed., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, 47-55.
- LEHNGUTH G., Illegale Migration als Problem der inneren Sicherheit, *Zeitschrift für Innere Sicherheit*, 1998, 2, 5, 259-265.
- LE JEUNE P., La coopération policière européenne contre le terrorisme, Bruxelles, Bruylant, 1992.
- LELEU T., SIPROUDHIS J.-B., La coopération policière dans l'Union européenne (1993-1997), *Revue internationale de police criminelle*, 1998, 468, 15-29.
- LEMBERT R., Les actions policières européennes ciblées. Le succès de trois projets pilotes, *La Revue de la Gendarmerie Nationale*, 1998, 187, 66-68.
- LEMONS CAPELLER (de) W., La transnationalisation du champ pénal : réflexions sur les mutations du crime et du contrôle, *Droit et Société*, 1997, 35, 61-79.
- LENGEREAU M., Les frontières allemandes (1919 – 1989), frontières d'Allemagne et en Allemagne : aspects territoriaux de la question allemande, Berne, Francfort / Rhin, New York, Paris, Ed. Peter Lang, 1990.
- LEQUESNE C., SMITH A., Ed., *Interpréter l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- LEUTHARDT B., An den Rändern Europas, Berichte von den Grenzen, Zurich, Rotpunktverlag, 1999.
- LEVASSEUR G., CHAVANNE A., MONTREUIL J., BOULOC B., *Droit pénal général et procédure pénale*, Paris, Dalloz, 1999.
- LEVY R., Neighbourhood vs Europe: the dilemmas of French policing, in HOOD R., Ed., *The changing face of crime and criminal policy in Europe*, Oxford, University of Oxford, 1999, 66-87.
- LYTLE HERNANDEZ K. A., Entangling Bodies and Borders: racial profiling and the United States Border Patrol, 1924-1955, Los Angeles, University of California, 2002.
- MAIER H.-J., Das französische Strafverfahrensrecht aus polizeilicher Sicht, partie 1, *Die Kriminalpolizei*, juin 1991, 77-85.
- MAIER H.-J., Das französische Strafverfahrensrecht aus polizeilicher Sicht, partie 2, *Die Kriminalpolizei*, septembre 1991, 145-152.
- MANDEL K., GRÜNEWALD O., *Verfassung und Verwaltung von Elsass-Lothringen*, Strasbourg, Ed. Heitz u. Mündel, 1905.

- MEEHAN E., The debate on citizenship and European Union, in Murray P., Rich P. B., Ed, *Visions of European Unity*, Boulder, Westview Press, 1996, 201-223.
- MESTRE C., Les incidences de l'achèvement du Marché unique sur les régions frontalières, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1992.
- MEYZONNIER P., Les forces de police dans l'Union européenne, Paris, L'Harmattan, 1994.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR, Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 2000 par les services de police et les unités de gendarmerie, Paris, La Documentation Française, 2001.
- MISCHKE T., Kriminalitätsbekämpfung durch den BGS, *Der Kriminalist*, 2002, 2, 61-63.
- MOUHANNA C., Polices judiciaires et magistrats, une affaire de confiance, Paris, La Documentation Française, 2001.
- MONET J.-C., *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation Française, 1993.
- MONJARDET D., Le modèle français de police, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, 13, 61-82.
- MONJARDET D., Ce que fait la police - Sociologie de la force publique, Paris, La Découverte, 1996.
- MORDANT DE MASSIAC B., SOULARD C., *Code des Douanes*, Paris, Litec, 2002.
- MÜLLER-GRAFF P.-C., Whose Responsibility are Frontiers?, in ANDERSON M., BORT E., Ed., *The Frontiers of Europe*, Londres et Herndon, Ed. Pinter, 1998, 11-21.
- NADELMANN E. A., *Cops across borders, the internationalization of U.S. criminal law enforcement*, Pennsylvania State University, The Pennsylvania State University Press, 1993.
- NEVINS J., The remaking of the California-Mexico boundary in the age of NAFTA, in ANDREAS P., SNYDER T., (Eds.), *The Wall around the West, State borders and immigration controls in North America and Europe*, Lanham, Boulder, New York, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 2000, 99-114.
- NOIRIEL G., La tyrannie du national – le droit d'asile en Europe 1793-1993, Paris, Calmann-Lévy, 1991.
- OIPC-INTERPOL, INTERPOL, Les textes fondamentaux de l'Organisation internationale de police criminelle, Presses Universitaires de France, Paris, 2001.
- OLSON M., *Logique de l'action collective*, Presses Universitaires de France, 1978.
- OLSON M., The logic of collective action, public goods and the theory of groups, Cambridge, Londres, Harvard University Press, 2000.
- PAULARD-LANAPATS C., *Les douaniers français, la frontière et la construction européenne*, Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, Paris, 1999, (inédit).

- PIEROTH B., Die präventiven und repressiven Aufgaben des Bundesgrenzschutzes, besonders an den Binnengrenzen, *Verwaltungsarchiv*, 1997, 88, 568-596.
- PLANTEVIN M., L'impact de la construction communautaire sur l'administration policière française, IEP Grenoble, 1993, (inédit).
- PORTELLI G., *Police Française et sub-culture policière*, Toulouse, Centre d'études et de recherches sur la police, 1985.
- POUPART J., DESLAURIERS J.-P., GROULX L.-H., LAPERRIERE A., MAYER R., PIRES A. P., *La recherche qualitative, enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville, Ed. Gaétan Morin, 1997.
- PRADEL J., CASORLA F., Code de procédure pénale, Code de justice militaire, Paris, Dalloz, 1997/1998.
- PRADEL J., CASORLA F., Code de procédure pénale, Code de justice militaire, Paris, Dalloz, 2002.
- QUELOZ N., Les actions internationales de lutte contre la criminalité organisée, le cas de l'Europe, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1997, 4, 765-788.
- QUERMONNE J.L., SMITH A., Territoire et espace public dans l'Union européenne : les dimensions internes et externes, *Cultures et Conflits*, 1996, 21/22, 133-158.
- RAGIN C. C., Comparaison, analyse qualitative et formalisation, *Revue internationale de Politique Comparée*, 1996, 3, 2, 383-403.
- REICHERT B., RUDER K.-H., FRÖHLER O., *Polizeirecht*, Baden-Baden, Ed. Nomos, 1997.
- RENAULT G., VANDERBORGH T., VAN OTRIVE L., La collaboration policière internationale en Europe, *Déviance et Société*, 1996, 20, 2, 173-192.
- ROBERT P., Les territoires du contrôle social, quels changements ? *Déviance et Société*, 2000, 24, 3, 215-232.
- ROUBAN L., La crise du service public en France: L'Europe comme catalyseur, *Cultures et Conflits*, 1997, 28, 99-124.
- ROXIN C., Strafprozeßordnung, mit Einführungsgesetz, Gerichtsverfassungsgesetz, EGGVG, Rechtspflege-Anpassungsgesetz, Munich, Ed. Beck, 1997.
- RÜTER C. F., La collaboration policière internationale dans une Europe pluri-forme, *Déviance et Société*, 1992, 16, 2, 209-218.
- SABATIER M., *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- SANTIAGO M., *Europol and Police Cooperation in Europe*, Lampeter, Edwin Mellen Press, 2000.
- SCHÄUBLE T., Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit aus der Sicht Baden-Württemberg, *Die Polizei*, 1998, 89, 309-314.
- SCHNEIDER D., Ein grenzüberschreitendes kooperatives Sicherheitssystem, *Kriminalistik*, 1998, 5, 306-312.

- SCHULTZ P., Aktuelle Probleme des Schengener Durchführungsübereinkommens aus der Sicht Frankreichs, *Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie*, 1997, 1, 88-108.
- SEVERIN K., Aufgaben des Bundesgrenzschutzes bei der Kontrolle der grenzüberschreitenden Kriminalität – Schwerpunkt Schleusungskriminalität, in POLIZEIFÜHRUNGS-AKADEMIE, *Internationale Zusammenarbeit in der Kriminalitätskontrolle*, Münster, PFA, Mai 1998, 79-102.
- SHEPTYCKI J. W. E., Transnational Policing and the Makings of a postmodern State, *British Journal of Criminology*, 1995, 35, 4, 613-635.
- SHEPTYCKI J. W. E., Faire la police dans la Manche : l'évolution de la coopération transfrontalière (1968-1996), *Cultures et Conflits*, 1996, 21/22, 93-120.
- SHEPTYCKI J. W. E., Policing, Postmodernism and Transnationalization, *British Journal of Criminology*, 1998, 38, 3, 485-503.
- SIMMEL G., *Philosophie de la modernité*, Paris, Payot, 1989.
- SOETERS J., HOFSTEDE G., VAN TUYWER M., Culture's consequences and the police: cross-border cooperation between police forces in Germany, in Belgium and the Netherlands, *Policing and Society*, 1995, 5, 1-14.
- SPENER D., The logic and contradictions of intensified Border Enforcement in Texas, in ANDREAS P., SNYDER T., (Eds.), *The wall around the West, State borders and immigration controls in North America and Europe*, Lanham, Boulder, New York, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 2000, 115-137.
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG, *Statistisches Taschenbuch 2000*, Stuttgart, Statistisches Landesamt, 2000.
- STEFFEN W., Kriminalitätsanalyse II: Kriminalstatistiken, *Lehr- und Studienbriefe Kriminologie*, 1993, 4.
- STORBECK J., La coopération des polices en Europe, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, 13, 175-182.
- STRAUSS A., CORBIN J., *Basics of qualitative research, grounded theory procedures and techniques*, Newbury Park, Londres, Greater Kailash I, Ed. Sage, 1990.
- TAK P.J.P., TOMIC-MALIC M., Les problèmes que pose la coopération policière et judiciaire au sein de l'Union Européenne, *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2001, 3, 277-292.
- THOMAS T., La Gendarmerie et les relations transfrontalières de proximité, coopérer aux frontières, *La Revue de la Gendarmerie Nationale*, 1998, 187, 69-72.
- TRAMEAU V., *La coopération policière franco-allemande*, Ecole Spéciale Militaire de Saint-Cyr, 1998 (inédit).
- VAN OTRIVE L., La collaboration policière internationale en Europe, *Déviance et Société*, 1992, 16, 2, 203-208.
- VAN OTRIVE L., Polizeiliche Zusammenarbeit und Bürgerrechte in Europa, *Datenschutz und Datensicherheit*, 2000, 24, 1, 23-26.

- VIALLA J.-L., Le métier de douanier et le Marché unique, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1995, 19, 83-91.
- WALKER N., European Integration and European policing : a complex relationship, in ANDERSON M., Den BOER M., *Policing across National Boundaries*, Londres, Ed. Pinter, 1994, 22-45.
- WATIN-AUGOUARD M., Sécurité intérieure: pluralité et complémentarité des forces, *Revue Droit et Défense*, 1997, 4, 15-34.
- WEWEL U., Schutz der Union durch Zusammenarbeit im Zollwesen, in MÜLLER-GRAFF P.C., Ed., *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, Baden-Baden, Ed. Nomos, 1996, 117-132.
- WILKITZKI P., Grundzüge der internationalen Rechtshilfe im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und internationaler Zusammenarbeit, *Schriftenreihe der PFA*, 1997, 1, 21-28.
- WINTER M., Politikum Polizei, Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, Münster, Ed. LIT, 1998.
- WOEHLING J.-M., Les aspects juridiques de la coopération transfrontalière entre collectivités et autorités locales, vrais et faux problèmes, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 2001, 33, 2/3, 141-155.
- WOLF G., Ed., *Kriminalität im Grenzgebiet, 2, Wissenschaftliche Analysen*, Berlin, Heidelberg, New York, Springer-Verlag, 1998.
- WOLTERS J., 'Ausgleichsmaßnahmen' nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen, *Kriminalistik*, 1995, 3, 172- 177.
- WOLTERS J., Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach den Bestimmungen des SDÜ- Anspruch und Wirklichkeit aus der Sicht des Bundeskriminalamtes, in NACHBAUR A., (Ed.), *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in den Schengen-Staaten*, Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, 1998, 36-44.
- WRIGHT V., CASSESE S., *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.
- WRIGHT V., Relations intergouvernementales et gouvernement régional en Europe : réflexions d'un sceptique, in LE GALES P., LEQUESNE C., (Ed.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, 47-55.

II. Lois, décrets, circulaires, arrangements administratifs

Accord sur la coopération en matière de police dans les régions frontalières entre les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre et les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dit Accord des 28 points, signé à Metz le 12 octobre 1992 entre le Préfet de la région Lorraine (Préfet de la Moselle), et les Ministres de l'Intérieur des Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre.

- Badische Staatskanzlei*: Amtsblatt der Landesverwaltung Baden, französisches Besatzungsgebiet, Jahrgang 1946, 1-28. Freiburg i. Br., 1946.
- Bundesgesetzblatt* : Gesetz zu dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957 und zu dem Europäischen Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen, 1964, II, 51, 1369-1400.
- Bundesgesetzblatt* : Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, 1976, II, 59, 1799-1817.
- Bundesgesetzblatt* : Gesetz zu den Verträgen vom 27. April 1999 und 8. Juli 1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, Auslieferung, Rechtshilfe sowie zu dem Abkommen vom 8. Juli 1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Durchgangrechte, 2001, II, 29, 946-963.
- Bundesgesetzblatt* : Gesetz über den Bundesgrenzschutz (Bundesgrenzschutzgesetz) vom 17.10.1994, I, p. 2978, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.01.2002 (*Bundesgesetzblatt* I, p. 361).
- Circulaire Interministérielle INT C 9500282C du 6 Novembre 1995, CRIM-PJ n°89-479-418.
- Cadre général des Protocoles d'accord sur la complémentarité des forces de sécurité sur la bande des 20 km pour le renforcement de la surveillance des frontières intérieures de l'espace Schengen du 07 Juin 1996, NOR/INT/C/96/00075/C.
- Europäische Kommission: *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1994*, Brüssel, Amt für amtliche Veröffentlichungen, 1995.
- Europäische Kommission: *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2000*, Brüssel, Amt für amtliche Veröffentlichungen, 2001.
- Gesetzsammlung für die königlichen preußischen Staaten*, Convention révisée pour la navigation du Rhin entre la Prusse, le Grand Duché de Bade, la Bavière, la France, le Grand Duché de Hesse, et les Pays-Bas, du 17 octobre 1868, 1er juillet 1886, 7440, 817.
- Journal officiel de la République française*: Décret n° 60-1159 du 26 octobre 1960 portant publication de la convention entre la France et l'Allemagne relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande du 18 avril 1958, 5 novembre 1960, 258, 9940.
- Journal officiel de la République française*: Décret n° 79-52 du 15 janvier 1979 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération entre les services de police dans la zone frontalière franco-allemande, signé à Paris le 3 février 1977, 21 janvier 1979, 17, 216-217.
- Journal officiel de la République française*: Décret n°84-748 portant publication de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des

contrôles à la frontière franco-allemande, signé à Sarrebruck le 13 juillet 1984, 3 août 1984, 180, 2565-2566.

- Journal officiel de la République française* : Arrêté du 29 mars 1990 fixant les modalités d'agrément des agents des douanes, des agents de la police de l'air et des frontières et des agents du ministère chargé de la défense en qualité d'agents sanitaires du contrôle sanitaire aux frontières, 5 Avril 1990, 81, 4193.
- Journal officiel de la République française*: Loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane (1), 5 Janvier 1993, 3, 198-202.
- Journal officiel de la République française* : Loi n° 94-6 du 4 janvier 1994 article 32 I, portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes, 5 janvier 1994, 3, 245-249.
- Journal officiel de la République française*: Décret n°95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, 22 mars 1995, 69, 4441-4462.
- Journal officiel de la République française* : Circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, 1er juillet 1995, 152, 9849-9853.
- Journal officiel de la République française* : Schengen, Accord du 14 juin 1985, Textes de référence, Paris, Ministère de l'Intérieur, 1996, n°1672.
- Journal officiel de la République française*: Décret n°96-828 du 19 septembre 1996 relatif à la répartition des attributions et à l'organisation de la coopération entre la police nationale et la gendarmerie nationale, 21 septembre 1996, 221, 14040.
- Journal officiel de la République française*: Décret n° 99-218 du 15 mars 1999 portant publication 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 (ensemble une annexe et quatre déclarations) faite à Bruxelles le 26 juillet 1995, 22/23 mars 1999, 69, 4334-4349.
- Journal officiel de la République française* : Loi n°99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, 24 juin 1999, 144, 9247-9252.
- Journal officiel de la République française* : Loi n° 99-993 du 1er décembre 1999 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), 2 décembre 1999, 279, 17924.
- Journal officiel de la République française* : Décret n°2000-924 du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord entre le gouvernement de la République française

et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), signé à Mondorf-les-Bains le 9 octobre 1997, 23 septembre 2000, 221, 14967-14972.

Journal officiel de la République française : Décret n° 2000-1045 du 18 octobre 2000 portant publication de l'accord entre le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (ensemble une déclaration), signé à berne le 11 mai 1998, 246, 26 octobre 2000, 17066.

Journal officiel de la République française : Décret n° 2000-1072 du 2 novembre 2000 pris pour application de l'article 28-1 du code de procédure pénale et relatif à la participation des agents des douanes à certaines missions de police judiciaire, 4 novembre 2000, 256, 17508.

Journal officiel de la République française : Arrêté du 30 juillet 2001 portant attribution de la qualité d'agent des douanes habilité à effectuer des enquêtes judiciaires, 5 août 2001, 180, 12761.

Journal officiel de la République française : Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 30 août 2002, 202, 14398.

Journal officiel de la République française : Loi n° 2003-5 du 2 janvier 2003 autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement fédéral d'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin (1), 3 janvier 2003, 2, 128.

Journal officiel de la République française : Décret n°2003-390 du 24 avril 2003 portant création des Directions interrégionales de la police judiciaire et relatif à l'organisation territoriale des services territoriaux de la police judiciaire de la police nationale, 26 avril 2003, 98, 7438.

Journal officiel de la République française : Loi n° 2003-555 du 26 juin 2003 autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, 147, 27 juin 2003, 10792.

Journal officiel de l'Union européenne: Council Decision of 1 May 1999 laying down the detailed arguments for the integration of the Schengen Secretariat into the General Secretariat of the Council, L 119, 07.05.1999, p. 53.

Journal officiel de l'Union européenne : Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis, L179, 10.07.1999, pp. 1-16.

Journal officiel de l'Union européenne : Décision cadre du conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, 2002/465/JAI, 20.06.2002.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988, 1989, XXII.
- Procès-verbal sur la réalisation des mesures d'amélioration de la coopération policière entre les Länder du Bade-Wurtemberg, de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre et la gendarmerie Départementale Alsace-Lorraine, signé à Lahr le 16 septembre 1997.
- Rapport de l'Assemblée Nationale n° 1756* fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), par Marc REYMANN, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juin 1999.
- Rapport du Sénat n° 267* fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin, par Jacqueline GOURAULT, enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mars 2002.
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Finanzen und den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland – vertreten durch die jeweiligen Innenministerien – über den deutschen Anteil am gemeinsamen deutsch-französischen Zentrum der Polizei- und Zollzusammenarbeit in Offenburg.

III. Articles de presse

- Ce mouvement inadmissible cache un malaise, entretien avec D. MONJARDET, *L'Humanité*, 06.04.1999.
- Une Gendarmerie portée à s'autogérer, ISNARD J., *Le Monde*, 11.05.1999.
- Wie eine Staatsgrenze Mordspuren verwischt, Der gewaltsame Tod zweier junger Deutschen in einer Waldhütte im Elsass ist nach drei Jahren noch nicht aufgeklärt – Fahndungsspannen im Kompetenzgestrüpp, SCHMIDER F., *Badische Zeitung*, 15.05.1999.
- Guter kleiner Dienstweg, Wolter F., *Badische Zeitung*, 04.04.2002.
- Polizei und Gendarmerie ermitteln gemeinsam, GRILL M., *Badische Zeitung*, 30.07.1999, 7.
- Une première franco-allemande, G.D.-A., *L'Alsace*, 22.11.1999.
- Polizisten ohne Grenzen, der Kampf gegen das internationale Verbrechen, BEHR A., *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.11.1999, 7.
- Deux policiers suisses mis en examen pour avoir tué, en France, le conducteur d'une voiture volée, DENTZ A., *Le Monde*, 27.08.2001.

- Police de la navigation : accord franco-allemand, O.W, *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 12.01.2002.
- A Strasbourg, les « No Border » sont interdits de manifestation, MANDARD S., *Le Monde Interactif*, 27.07.2002, [référence du 18 septembre 02], disponible (extrait) sur http://www.lemonde.fr/recherche_resumedoc/1,9687,767231,00.html
- Coopération policière germano-suisse historique, *Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 10.08.2002.

Abréviations allemandes et françaises

- BCNJ : Bureau à Contrôles Nationaux Juxtaposé
- BGBl : Bundesgesetzblatt (Journal officiel de la République fédérale d'Allemagne)
- BKA : Bundeskriminalamt (Bureau fédéral de police judiciaire, sis à Wiesbaden)
- CAAS : Convention d'Application des Accords de Schengen
- CCE : Cellule de Coordination Européenne (Strasbourg)
- CCP : Code de Procédure Pénale (France)
- CCPD : Centre de Coopération Policière et Douanière
- COG : Centre Opérationnel de la Gendarmerie.
- DCPJ : Direction Centrale de la Police Judiciaire (France)
- DIPJ : Direction Interrégionale de Police Judiciaire (France)
- GG : Grundgesetz (Loi Fondamentale, Constitution allemande)
- GPS : Global Positioning System
- GZ : Gemeinsames Zentrum für Polizei- und Zollzusammenarbeit (CCPD)
- JORF : Journal Officiel de la République Française
- JOUE : Journal Officiel de l'Union Européenne
- KOST : Koordinierungsstelle (CCE allemande)
- LKA : Landeskriminalamt (Service régional de police judiciaire allemand)
- LKÄ : Landeskriminalämter (Pluriel de LKA)
- PAF : Police Aux Frontières (Police Nationale, France)
- PJ : Police Judiciaire (Police Nationale, France)
- PolG BW: Polizeigesetz für Baden-Württemberg (Loi de police pour le Land de Bade-Wurtemberg, code de procédure policière allemand)
- SIS : Système d'Information Schengen (Commun aux pays membres de la CAAS)
- SP : Sécurité Publique (Police Nationale, France)
- StPO : Strafprozeßordnung (Code de procédure pénale allemand)

Annexes

Schéma 1 : représentation des interactions principales entre acteurs français

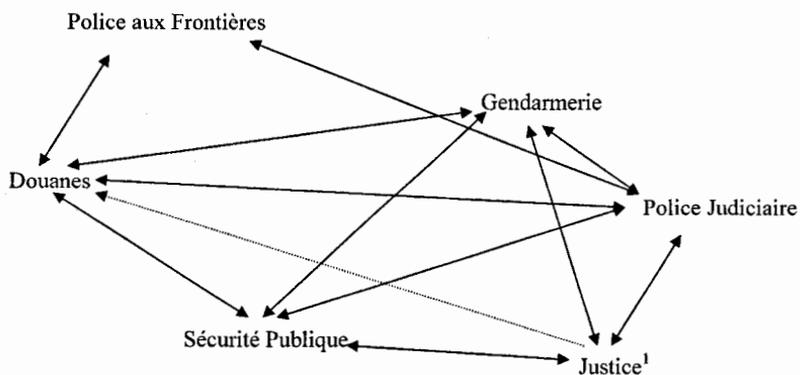
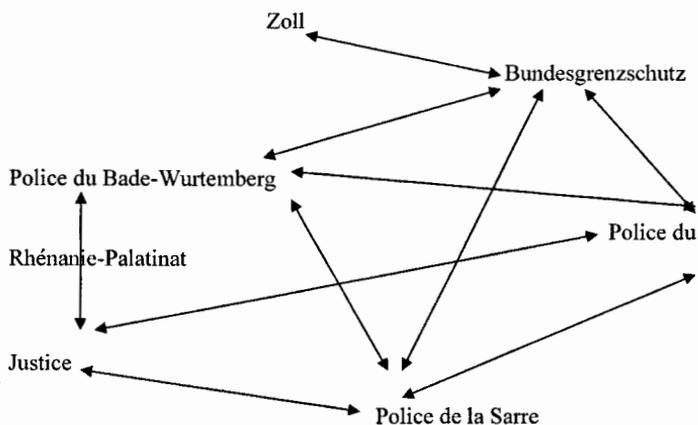


Schéma 2 : représentation des interactions principales entre acteurs allemands



¹ Dans le schéma 1, la relation justice – douane est en pointillée et unidirectionnelle en raison de la création très récente du lien fonctionnel entre ces deux acteurs, l'absence de connaissance établie sur les relations qui en découlent.

Schéma 3 : représentation des interactions principales entre acteurs français et allemands

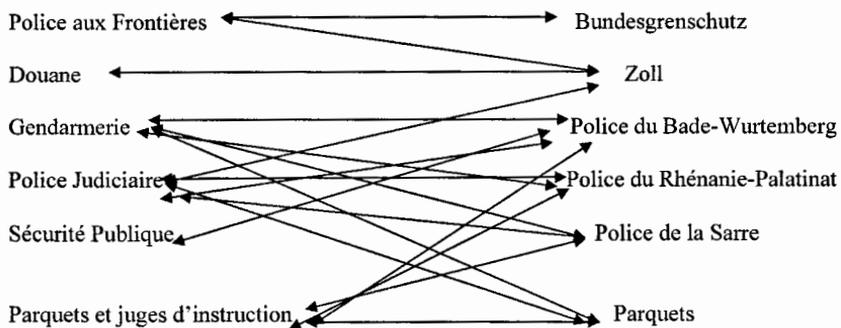


Tableau 1 : répartition des agents du CCPD en fonction de leur institution et de leur corps de rattachement. Etat au 03.07.2001

Allemagne											France												
Personnel administratif																							
Police Bade-Wurtemberg			Police Rhénanie-Palatinat			Police Sarre			Service de protection des frontières			Douane			Police nationale			Gendarmerie nationale			Douane		
Gardiens ²	Commandants ³	Commissaires ⁴	Gardiens	Commandants	Commissaires	Gardiens	Commandants	Commissaires	Gardiens	Commandants	Commissaires	Agents de constatation ⁵	Contrôleurs ⁶	Inspecteurs ⁷	Gardiens	Commandants	Commissaires	Sous officiers	Officiers subalternes	Officiers supérieurs	Agents de	Contrôleurs	Inspecteurs
0	8	1	0	1	0	0	0	0	3	4	0	1	1	0	9	2	1	4	0	1	1	4	0
9			1			0			7			2			12			5			5		
19											22												
41																							

¹ Tous sont issus des services de la police de Bade-Wurtemberg.

² Sous cette appellation française, on range les agents allemands appartenant au *mittleren Dienst*.

³ Ici sont regroupés les agents allemands appartenant au *gehobenen Dienst*.

⁴ Il s'agit des agents allemands relevant du *höheren Dienst*.

⁵ Dans ce corps, on comprend le *einfachen Zolldienst* et le *mittleren Zolldienst*.

⁶ On range dans ce corps les agents du *gehobenen Zolldienst*.

⁷ Ce corps comprend les agents appartenant au *höheren Zolldienst*.

Tableau 2 : origine géographique des Commissions rogatoires internationales (CRI) diffusées et reçues par les services judiciaires du ressort du TGI de Mulhouse pendant l'année 2000⁸

	Parquet	Juge d'instruction	Total CRI
France requise par l'Allemagne	24	0	24
Dont origine frontalière de la CRI	16	0	16
Allemagne requise par la France	13	4	17
Dont destination frontalière de la CRI	2	0	2
Total CRI reçues / diffusées France/Allemagne	37	4	41
Total CRI reçues / diffusées Monde	126	21	145

Tableau 3 : données de la criminalité géographique pour les trois départements français⁹

Départements	Taux de criminalité pour 100000 habitants ¹⁰	Part nationale en %		Part régionale en %		Nombre de personnes mises en cause
		Population	Criminalité	Population	Criminalité	
Moselle	5 142	1,7	1,4	43,3	47,4	14 493
Bas-Rhin	6 869	1,7	1,9	59,2	65,8	14 572
Haut-Rhin	5 173	1,2	1,0	40,8	34,2	11 387

⁸ Source : Tribunal de grande instance de Mulhouse, 2001.

⁹ Chiffres publiés par la Direction Centrale de la police Judiciaire. *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 2000*, la documentation Française, Paris, 2001.

¹⁰ Pour des raisons de lisibilité entre les chiffres des départements français et des Länder allemands, on n'a pas repris le taux de criminalité inscrit dans le rapport des services de police français. On a en effet calculé le taux de criminalité dans les départements français selon le mode de calcul utilisé dans les statistiques policières allemandes. Ce taux est calculé ainsi : nombre de délits reportés multiplié par 100 000, divisé par le nombre d'habitants de la population considérée.

Tableau 4 : données de la criminalité géographique pour les trois Länder¹¹

Länder	Taux de criminalité pour 100 000 habitants	Part fédérale en %		Nombre de personnes mises en cause
		Population	Criminalité	
Bade-Wurtemberg	5 389	12,8	9,0	228 445
Rhénanie-Palatinat	6 703	4,9	4,3	107 759
Sarre	5 787	1,3	1,0	24 845 ¹²

Tableau 5 : données quantitatives¹³ sur la criminalité dans les trois départements et dans les trois Länder

Département/Land	Vols Simplets et aggravés	Infractions économiques et financières ¹⁴	Crimes et délits contre les personnes	Autres infractions, dont			Total des infractions relevées
				Stupéfiants	Police des étrangers	Dégradations	
Moselle	29 480	6 049	4 424	2 290	1 056	6 676	52 632
Bas-Rhin	44 985	4 732	6 612	1 407	1 554	9 234	70 494
Haut-Rhin	19 898	2 865	4 007	1 423	308	5 896	36 630
Bade-Wurtemberg	242 694	100 470	58 992	28 153	21 001	64 057	564 547
Rhénanie-Palatinat	107 955	60 169	31 893	13 355	6 110	27 353	270 202
Sarre ¹⁵	29 004	8 132	658	2 234	? ¹⁶	? ¹⁷	62 162

¹¹ Landeskriminalamt Baden-Wurtemberg (2000), Landeskriminalamt Rheinlandpfalz (2000) et Landeskriminalamt Saarland (1999).

¹² Chiffres de 1999.

¹³ Nombres de cas enregistrés.

¹⁴ Pour les Länder, il s'agit des « Vermögens- und Fälschungsdelikte » ainsi que de la « Wirtschaftskriminalität ».

¹⁵ Chiffres de 1999.

¹⁶ Données non disponibles.

¹⁷ Données non disponibles.

Tableau 6 : répartition de la criminalité constatée dans les trois départements frontaliers en fonction du service constatant¹⁸

	Moselle	Bas-Rhin	Haut-Rhin
Compagnies de gendarmerie	16 740	18 201	11 029
Circonscriptions de police	33 712	49 897	24 417

Tableau 7 : répartition des observations transfrontalières autorisées entre les services français et allemands dans la zone Mondorf¹⁹

Partie requérante	1999	2000	2001	Total
France	? ²⁰	3	4	7
Bade-Wurtemberg	2	3	7	12
Rhénanie-Palatinat	2	2	0	4
Sarre	? ²¹	5	? ²²	5>

¹⁸ Source : *Aspects de la criminalité et de la délinquance constatées en France en 2000*, tome 2, La documentation Française, Paris, 2001.

¹⁹ Source : CCPD d'Offenbourg, 2001 et 2002.

²⁰ Chiffres non disponibles.

²¹ Chiffres non disponibles.

²² Chiffres non disponibles.

Tableau 8 : répartition des poursuites transfrontalières autorisées entre les services français et allemands dans la zone Mondorf²³

Partie requérante	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
France	0	0	0	0	0	0	0
Bade-Wurtemberg	1	5	0	2	0	1	8
Rhénanie-Palatinat	0	0	0	0	0	0	0
Sarre	0	0	0	1	1	? ²⁴	2

²³ Source : CCPD d'Offenbourg, 2001 et 2002.

²⁴ Chiffres non disponibles.

KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

Band 95

Joachim Obergfell-Fuchs

Ansätze und Strategien Kommunalen Kriminalprävention

Begleitforschung im Pilotprojekt Kommunale Kriminalprävention

in Baden-Württemberg anhand der Stadt Freiburg im Breisgau

Freiburg 2001, 650 Seiten. ISBN 3-86113-040-8

31,- €

Band 97

Hans-Jörg Albrecht, Afroditi Koukoutsaki, Telemach Serassis

Images of Crime

Representations of Crime and the Criminal in Science,
the Arts and the Media

Freiburg 2001, 310 pages. ISBN 3-86113-042-4

21,- €

Band 98

Oliver Kipper

Schutz kindlicher Opferzeugen im Strafverfahren

Freiburg 2001, 330 Seiten ISBN 3-86113-043-2

26,-€

Band 99

Michael Kilchling

Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa

Eine vergleichende Evaluationsstudie zur Gewinnabschöpfung

in Fällen von Geldwäsche und anderen Formen

Organisierter Kriminalität

Freiburg 2002, 490 Seiten. ISBN 3-86113-044-0

31,- €

Band 100

Hans-Jörg Albrecht, Michael Kilchling

Jugendstrafrecht in Europa

Freiburg 2002, 535 Seiten ISBN 3-86113-045-9

31,-€

Band 101

Hans-Jörg Albrecht, Anton van Kalmthout

Community Sanctions and Measures in Europe and North America

Freiburg 2002, 600 Seiten ISBN 3-86113-046-7

31,-€

Band 102

Hans-Jörg Albrecht, Michael Kilchling, Elisabeth Braun

Criminal Preventive Risk Assessment in

the Law-Making Procedure

Freiburg 2002, 302 Seiten. ISBN 3-86113-047-5

31,-€

Band 103

Rüdiger Ortman

Sozialtherapie im Strafvollzug

Freiburg 2002, 694 Seiten. ISBN 3-86113-048-3

35,-€

KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

Band 104

Frank Bleckmann

**Strafrechtsdogmatik - wissenschaftstheoretisch,
soziologisch, historisch**

Das Beispiel des strafrechtlichen Vorsatzes

Freiburg 2002, 371 Seiten. ISBN 3-86113-049-1

21,-€

Band 106

Sven Höfer

Sanktionskarrieren

Eine Analyse der Sanktionshärteentwicklung bei mehrfach regi-
strierten Personen anhand von Daten der Freiburger Kohortenstudie

Freiburg 2003, 198 Seiten ISBN 3-86113-051-3

21,-€

Band 107

Rita Haverkamp

Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug

Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug?

Freiburg 2002, 644 Seiten. ISBN 3-86113-052-1

35,-€

Band 108

Hans-Jörg Albrecht, Cyrille Fijnaut

The Containment of Transnational Organized Crime

Comments on the UN Convention of December 2000

Freiburg 2002, 278 Seiten. ISBN 3-86113-053-X

26,- €

Band 109

Ben Backmann

Sanktionseinstellungen und Delinquenz Jugendlicher

Eine vergleichende empirische Darstellung zur schweizerischen
und deutschen Situation unter Berücksichtigung des jeweiligen
Jugendstrafrechts

Freiburg 2003, 540 Seiten. ISBN 3-86113-054-8

35,- €

Band 110

Markus Mayer, Rita Haverkamp, René Lévy

Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?

Contributions from a European Workshop, June 2002

Freiburg 2003, 282 Seiten. ISBN 3-86113-055-6

31,- €

Band 115

Hans-Jörg Albrecht, Claudia Dorsch, Christiane Krüpe

**Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung
der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO
und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen**

Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag des Bundes-
ministeriums der Justiz

Freiburg 2003, 480 Seiten. ISBN 3-86113-056-4

31,- €