

Note de synthèse  
portant sur

**LE TRAITÉ RELATIF À L'APPROFONDISSEMENT  
DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE,  
NOTAMMENT EN VUE DE LUTTER CONTRE LE TERRORISME,  
LA CRIMINALITÉ TRANSFRONTALIÈRE  
ET LA MIGRATION ILLÉGALE,  
fait à Prüm le 27 mai 2005.**

## Introduction

### ***Procédure de communautarisation et domaines d'application***

Le 27 mai 2005, sept états signaient un traité relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale : l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

Si de nombreux autres états européens (Slovénie, Italie, Finlande, Portugal, Bulgarie, Roumanie, Grèce, Suède, Estonie) ont manifesté leur volonté de devenir parties à ce traité, celui-ci n'est, à ce jour, entré en vigueur, qu'en Autriche et en Espagne (1<sup>er</sup> novembre 2006), en Allemagne (23 novembre 2006), en France (décret du 10 janvier 2008, publié au JO le 12 janvier 2008), en Belgique et au Luxembourg (mai 2007), ainsi qu'en Finlande.

Parfois appelé « *Schengen III* » au regard, tant de son domaine d'application, que de la procédure adoptée par les différents états signataires, le Traité de Prüm entend approfondir la coopération des parties contractantes en matière d'échange de données et d'informations dans les domaines relevant de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la migration dite « illégale ».

S'agissant de la procédure suivie, force est de constater qu'elle fait l'objet, de la part d'un grand nombre d'acteurs institutionnels de l'Union Européenne (ci-après UE), de critiques importantes et bien fondées. En effet, tout laisse à penser, qu'une véritable stratégie de contournement des procédures prévues par le droit de l'UE a été décidée et est actuellement à l'œuvre. Cette stratégie (que l'on peut qualifier de « *contournement* » ou d'« *instrumentalisation* » de l'UE) repose sur la volonté de la part de certains États de faire échapper la matière du Traité de Prüm aux différentes formes de contrôle démocratique prévues par l'UE tout en imposant le contenu du Traité à l'ensemble des États membres. Cette stratégie, ainsi que ses effets feront donc l'objet d'une attention toute particulière (1<sup>ère</sup> partie).

Outre les inquiétudes concernant le contrôle démocratique des dispositions élaborées et instaurés par les signataires du Traité, il convient de s'interroger sur les implications éventuelles de cet « acquis de Prüm » au regard des dispositions existantes et prises dans le cadre des institutions européennes et des « avancées » de la coopération sécuritaire telles qu'elles sont programmées dans le traité. Nous aborderons ainsi dans un premier temps ce qui relève de l'échange de données (empreintes digitales et profils ADN notamment) et de la constitution d'une base juridique renforcée pour l'échange et le stockage des données biométriques (2<sup>e</sup> partie, I). Dans un second et dernier volet, nous aborderons les mesures relevant explicitement de la lutte contre la « *migration illégale* » tout en nous interrogeant sur l'opacité et donc sur les potentielles dérives des domaines de luttes transfrontalières rassemblées dans ce traité (2<sup>e</sup> partie, II).

## 1<sup>ère</sup> partie

### **La procédure d'adoption et de communautarisation du Traité de Prüm : ou comment prendre, sans gêne, l'Union Européenne pour une prune...**

Au-delà de la matière même du traité, sa procédure d'adoption, d'une part, et celle de sa communautarisation d'autre part, nous éclairent sur la stratégie adoptée par ses promoteurs.

Le schéma pour lequel ils ont opté s'articule autour de 2 phases :

- une première phase dont l'objet est la signature du traité et sa ratification par les États signataires ;
- une deuxième phase qui prévoit l'intégration, dans le droit de l'UE (« communautarisation »), *d'une partie* des dispositions du traité ; cette deuxième phase est actuellement en cours

Pour un grand nombre de commentateurs, la conjonction de ces deux phases, tant au regard de l'objet même du traité (importance de son objet), que du contexte institutionnel (mise en œuvre prochaine du Traité de Lisbonne), rend suspicieuse la procédure suivie : certains parlent même ouvertement de « contournement » délibéré de la méthode communautaire. Loin de se limiter à un aspect purement théorique, la problématique que soulève la procédure mise en œuvre met en lumière l'absence de contrôle démocratique efficient du contenu du Traité de Prüm, alors même que ses dispositions touchent à des matières sensibles. Il apparaît ainsi que seule la méthode communautaire aurait pu garantir ce contrôle démocratique : la décision de la contourner aurait donc pour effet, sinon pour but, de restreindre au maximum ce contrôle.

A travers le rappel de la procédure de signature et de ratification du traité de Prüm (I), et celle de sa communautarisation (II), c'est l'ensemble de la stratégie d'intégration de Prüm au sein du droit de l'UE qui sera mise à nue : un tel exemple devra, à l'avenir, appeler à une plus grande vigilance.

#### ***I) La première phase : signature et ratification de Prüm***

A l'instar du traité de Schengen avant son intégration au sein du droit de l'UE, le traité de Prüm est un instrument de droit international classique : traité multilatéral signé entre 7 pays de l'UE, il est donc resté, jusqu'à sa communautarisation partielle, une norme juridique étrangère au droit de l'UE. L'utilisation d'un instrument de droit international classique par des États appartenant à l'UE appelle un certain nombre de remarques : si la coexistence de ces deux ordres juridiques distincts n'est pas en elle-même problématique, elle le devient lorsque les matières qui font l'objet d'un traité hors UE relèvent du champ de compétence de celle-ci. Or, s'agissant du traité de Prüm, c'est précisément le cas. Avant d'en apprécier les effets (B), on mettra l'accent sur l'existence d'un véritable contournement des obligations procédurales européennes (A).

## **A) Prüm : un contournement patent des obligations procédurales européennes**

### ***Le contournement du principe de « cohérence juridique » dans le cadre du troisième pilier***

Depuis quelques années, l'UE entend jouer un rôle central dans le domaine des technologies de sécurité, notamment en matière de biométrie. Pour accompagner le recours à ces technologies, elle a mis progressivement en place un cadre juridique qu'elle désigne comme devant être « *cohérent* ». Ce principe de « *cohérence juridique* » vise à uniformiser des domaines malgré leur séparation juridique, selon qu'ils dépendent du premier pilier communautaire ou du troisième pilier « *coopération policière et judiciaire pénale* » : politique de visas et contrôle aux frontières liés à la gestion des flux migratoires, prévention et répression de la criminalité, surveillance et prévention du danger extérieur / intérieur que représente le terrorisme.

Or, à l'instar du principe de « *convergence juridique* » élaboré en matière de technologies de l'information et de la communication dont l'UE n'avait pu que constater l'échec, le principe de « *cohérence juridique* » du programme européen en matière de technologies de sécurité s'est heurté notamment à la réticence de certains États d'instituer entre eux des normes techniques identiques avec une possibilité de mettre en connexion les bases de données en matière de sécurité. Face à ces difficultés, la Commission est intervenue par une proposition de décision-cadre visant l'échange d'informations en vertu du principe de « *disponibilité* ».

Ce nouveau principe est analysé comme une réponse de repli, une proposition a minima face aux difficultés que rencontre l'UE dans son processus de cohérence juridique en matière de sécurité. La Commission a ainsi recommandé une approche tout à fait nouvelle reposant sur l'idée que les informations nécessaires et essentielles à la lutte contre la criminalité doivent pouvoir traverser sans entraves les frontières extérieures de l'UE. Le très diplomatique principe de disponibilité apparaît donc comme une création juridique destinée à pallier les obstacles de tous ordres existant face à son objectif de « *cohérence juridique* », et surtout face aux réticences de certains États membres.

En effet, antérieurement à la décision-cadre visant l'échange d'informations en vertu du principe de « *disponibilité* », impatients face à la lenteur de la mise en place d'une coopération plus effective entre États, ou au contraire désireux de contourner les difficultés et surtout les contraintes de la mise en œuvre du principe de « *cohérence juridique* » réclamée par l'UE, 7 États membres avaient décidé d'élaborer un certain nombre de mesures leur permettant d'effectuer de tels échanges de données biométriques : le traité de Prüm était né.

Mais ce contournement patent des obligations liées au programme européen de « *cohérence juridique* » rappelle que cet objectif de cohérence vise aussi à mettre en place des normes de protection en matière de droits fondamentaux, sans doute conçues a minima mais ayant le mérite d'exister et surtout de pouvoir être contrôlées par un juge, la CJCE. Dès lors, les critiques dénonçant l'absence de fonctionnement démocratique dans le cadre de Schengen peuvent à l'évidence être reprises s'agissant du traité de Prüm<sup>1</sup>. Le choix d'un traité multilatéral portant sur des thématiques relevant du troisième pilier a permis à un nombre limité d'états membres de contourner l'épineux

<sup>1</sup> Sylvia Preuss-Laussinotte, (2006), « Identifier et surveiller : les technologies de sécurité », in *Cultures et conflits*, n° 64, p. 97-108 (<http://www.conflits.org/document2142.html>)

problème d'une législation exigeant l'unanimité dans le cadre du troisième pilier<sup>2</sup>. Et comme l'a souligné en 2006 le contrôleur européen de la protection des données, M. Peter Hustinx, l'absence d'intervention de la Commission, du Parlement et de la CJCE risque d'entraîner une rupture dans l'équilibre déjà fragile entre tous les intérêts publics en matière de protection des données. Le contrôleur dénonçait par exemple le fait que les institutions européennes aient été privées de toute possibilité d'évaluer, avant la mise en place du système, l'incidence des orientations choisies sur la protection des données à caractère personnel<sup>3</sup>.

### ***Le contournement de la procédure de « coopération renforcée »***

Les articles 27 A et suivants du Traité sur l'Union Européenne prévoient un certain nombre de modalités institutionnelles dans le cadre de la création d'une coopération renforcée : notification au Conseil, avis de la Commission, décision du Conseil à la majorité qualifiée. De même, la version consolidée du Traité prévoit que, pour engager une coopération renforcée, il faut que les États aient réalisé tous les efforts possibles pour trouver une solution par le biais des institutions communautaires (clause dite de « *dernier ressort* »). Mais surtout, il faut un minimum de huit États membres pour que l'on puisse utiliser les mécanismes de la coopération renforcée.

Pour toutes ces raisons, certains auteurs refusent de voir le fruit du hasard, dans le fait que seuls 7 États aient signé Prüm. Ainsi Jacques Ziller, Professeur à l'Institut Universitaire Européen, voit dans cette limitation la preuve d'une volonté manifeste de contourner les obligations communautaires. Il en déduit que le Traité de Prüm relève alors d'une « *vraie fausse coopération renforcée* », et voit dans cet instrument « *l'un des exemples les plus frappants de ce qui peut se passer lorsque les États membres de l'Union essaient d'éviter d'agir dans le cadre des traités communautaires et sur l'Union, et de ce que peut donner la recherche à tout prix d'une " Europe des résultats " comme il est de bon ton de l'invoquer depuis les référendums français et néerlandais sur le traités constitutionnel européen* »<sup>4</sup>.

En résumé, le choix d'un traité multilatéral entre 7 États-membres a permis l'accord sur des matières relevant de la compétence communautaire sans que les procédures propres au 3<sup>ème</sup> pilier ou à la coopération renforcée ne soient respectées : le droit institutionnel communautaire a donc été délibérément ignoré.

## **B ) Effets de ce contournement**

### ***Contournement et conformité du Traité de Prüm au droit de l'UE***

Le contournement des procédures communautaires induit deux effets principaux : le premier, d'ordre théorique, pose la question de la conformité du traité au droit de l'Union. Le contrôleur européen de la protection des données a lui-même affirmé que le traité de Prüm enfreignait le droit de l'Union en régissant des matières entrant directement dans le champ de l'Union et sans passer par les procédures adéquates.

<sup>2</sup> Contrôleur européen de la protection des données, (2007), JO de l'Union européenne (2007/C 169/2), p. 4 §14

<sup>3</sup> Contrôleur européen de la protection des données, (2006), JO de l'Union européenne (2006/C 116/04), p. 13 §48

<sup>4</sup> Jacques Ziller, (2006), « Le Traité de Prüm, une vraie fausse coopération renforcée dans l'espace de sécurité de liberté et de justice », in *EUI Working Paper LAW n° 2006/32*, p. 1

## ***Absence totale de transparence du processus d'élaboration, de ratification et de mise en œuvre du traité***

Le deuxième effet, de loin le plus préoccupant, a trait à l'absence de transparence du processus d'élaboration du traité, alors même qu'il porte sur des matières intéressant au plus haut point les citoyens.

La première critique institutionnelle du Traité de Prüm est l'œuvre du Comité économique et social. Celui-ci a tout d'abord mis en exergue le fait que les dimensions de « *liberté, de sécurité et justice, continuent à être traitées dans un cadre purement gouvernemental* », avant de dénoncer « *un processus de décision mené à bien sans aucune transparence, malgré l'importance majeure des politiques et des thèmes abordés* ». Pour le Comité, « *ce type de coopération purement intergouvernementale affaiblit le projet européen et l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans son ensemble, sans oublier qu'il implique moins d'Europe*<sup>5</sup> ».

Le Parlement européen s'est ensuite saisi de la question : une première audition publique organisée le 22 juin 2006 par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, a eu lieu afin de sensibiliser les parlementaires européens et nationaux sur le contrôle démocratique qui leur incombe et les enjeux du traité de Prüm au regard des libertés fondamentales. Lors d'une nouvelle audition publique en date du 10 avril 2007, la Commission des libertés civiles a clairement indiqué que « *le traité de Prüm avait été négocié et adopté de manière très opaque et sans véritable contrôle démocratique* ».

Cette affirmation repose à la fois sur une analyse de l'élaboration du traité, de son mode de ratification et de sa mise en œuvre. Le traité est en effet le résultat de la volonté des seuls ministres de l'intérieur des pays concernés d'aller vite : c'est cette volonté qui les a conduit à éviter les procédures complexes qu'offrait le droit communautaire mais au prix d'une opacité et d'une véritable régression institutionnelle. Aucun débat contradictoire préalable n'a eu lieu : préparé par les fonctionnaires des ministères de l'intérieur, il n'existe aucune trace d'échanges, ni avec les administrations des ministères des affaires étrangères ou de la justice, ni avec les autorités de protection de libertés (carence vivement dénoncée par la CNIL<sup>6</sup>), sans parler des représentants d'associations spécialisées.

S'agissant du processus de ratification du traité, l'on ne peut que noter à nouveau l'absence de tout contrôle démocratique : la pratique selon laquelle les débats portant sur la ratification des traités internationaux sont en général peu suivis et ne permettent pas en tout état de cause d'amender ceux-ci, s'est vue à nouveau confirmée. Enfin, au terme de l'article 43 du traité, il est prévu que la mise en œuvre du traité est confiée à un comité des ministres et à un groupe de travail commun qui contrôle notamment la transposition et l'interprétation du traité ; encore une fois, l'absence d'institutions autres que celles liées aux différents ministères de l'intérieur, renforce l'image d'un véritable circuit fermé.

L'introduction, dans les ordres juridiques nationaux, de dispositions sans débat parlementaire, ni d'ailleurs avec les autres intéressés, risque de conduire à une régression du degré de protection des libertés. Cette atteinte apparaît bien disproportionnée au regard des avantages, en termes de coopération policière, vantées par les artisans du traité.

<sup>5</sup> Avis du Comité économique et social, JO de l'union Européenne, 17.3.2006, (2006/C 65/22), p. 126

<sup>6</sup> Août 2006, <http://www.cnil.fr/index.php?id=2087>)

## **II) La deuxième phase : la communautarisation partielle du traité de Prüm**

Dans le préambule du traité de Prüm, il apparaît sans ambiguïté, que les Parties contractantes sont « *désireuses de traduire les dispositions du présent Traité dans le cadre juridique de l'Union européenne afin d'aboutir à une amélioration de l'échange d'informations au sein de l'Union européenne dans son ensemble* ». L'article 1<sup>er</sup> précise ensuite, qu'« *au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur du présent Traité, une initiative sera présentée en vue de la transcription des dispositions du présent Traité dans le cadre juridique de l'Union européenne (...) en tenant compte des dispositions du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne* ».

### **Aperçu général du calendrier de la communautarisation**

C'est donc pour mettre en œuvre cette communautarisation que, sous l'impulsion de la présidence allemande, les ministres du Conseil « justice et affaires intérieures » se sont réunis à Dresde le 10 janvier 2007. Au cours de ce Conseil informel, la proposition allemande a reçu un accueil favorable des États membres, et une initiative législative a été déposée le 6 février 2007 par plusieurs pays membres de l'Union proposant de reprendre, sous la forme juridique d'un projet de décision du Conseil, les dispositions du traité de Prüm relevant du troisième pilier. Ce texte a fait l'objet d'un premier examen lors du Conseil « justice et affaires intérieures » du 15 février 2007 au cours duquel les ministres de l'intérieur des 27 États membres sont parvenus à un *accord de principe* en vue d'une intégration partielle du traité de Prüm. Étaient concernés par cette transposition tous les aspects liés à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à l'exception de la disposition relative à l'intervention de la police à l'échelle transfrontalière en cas de danger présent (art. 25 du traité) et de celle concernant la coopération sur demande (art. 27) suite à l'opposition d'un grand nombre de pays.

Bien qu'aucune demande d'avis ne lui ait été adressée, le Contrôleur européen de la protection (CEPD) a, le 4 avril 2007, rendu d'office son avis, comme le permet l'article 41 du règlement [CE n° 45/2001](#). Se prononçant à la fois sur le fond du traité et sur la procédure de communautarisation, le CEPD a fait part de nombreuses critiques et s'est étonné ouvertement de la stratégie adoptée par les États parties.

Le 7 juin 2007, après un certain nombre de réunions de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, le Parlement européen, qui avait été invité par le biais d'une lettre de saisine en date du 1<sup>er</sup> mars 2007 à donner son avis, a accepté la transposition des principales dispositions du traité de Prüm dans le cadre juridique de l'UE.

Enfin, lors du Conseil « justice et affaires intérieures » des 12 et 13 juin 2007, les États membres sont parvenus à un *accord politique* concernant la décision du Conseil relative à la coopération transfrontalière et qui intègre certaines parties du traité de Prüm. Un nouvel ordre du jour avait été fixé pour le 28 février 2008 en vue d'un accord sur le texte de la décision *d'application* des dispositions intégrées : aucune réunion n'a encore eu lieu à cette date, ni postérieurement. L'on doit donc considérer que le processus de communautarisation est toujours en cours : devrait donc intervenir prochainement la décision cadre du Conseil qui comportera notamment les dispositions administratives et techniques nécessaires aux différentes formes de coopération, en particulier pour les échanges automatisés des données ADN et données relatives à l'immatriculation des véhicules.

Comme cela vient d'être rappelé, le traité de Prüm a, dans l'esprit de ses promoteurs, toujours eu vocation à s'intégrer dans le droit de l'Union européenne : c'est d'ailleurs aussi pour cette raison qu'il est souvent comparé au traité de Schengen. Néanmoins, l'accélération dans le temps de cette communautarisation, la spécificité de l'instrument législatif adopté pour y parvenir, ainsi que son domaine (limité aux seules dispositions relevant du 3<sup>ème</sup> pilier) appellent à nouveau certaines réserves.

## **A ) L'accélération subite de la communautarisation**

La portée de cette accélération ne peut se comprendre que s'il est préalablement fait état, d'une part, des dispositions contenues à cet effet dans le traité de Prüm, et d'autre part, de l'accord instituant le traité de Lisbonne.

### ***Le non respect du délai de transposition prévu par le Traité de Prüm***

Au terme de l'article 1<sup>er</sup> § 4 du traité de Prüm, celui-ci prévoyait sa propre intégration *trois ans après son entrée en vigueur*. Force est de constater que ce délai n'a absolument pas été respecté puisque la proposition d'intégration n'est intervenue que quelques mois seulement après cette entrée en vigueur. Or, ce délai initial de trois ans avait été prévu pour que puisse être effectuée « *une évaluation de l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre du Traité, en concertation avec la Commission européenne ou sur proposition de celle-ci, en tenant compte des dispositions du Traité sur l'Union Européenne et du Traité instituant la Communauté européenne* ».

Le Parlement européen s'est officiellement offusqué du non respect de ce délai en dénonçant les conséquences d'une telle accélération : absence d'analyse d'impact (et ce en dépit de la mise en garde formulée à plusieurs reprises par des députés du Parlement européen et par le Contrôleur Européen de la Protection des Données), pouvoir de contrôle du Parlement bridé dans le cadre de la procédure de consultation, du fait du peu de temps imparti<sup>7</sup>.

### ***La ratification prochaine du Traité de Lisbonne***

En outre, le calendrier adopté correspond manifestement à la volonté d'aller vite et d'anticiper la ratification prochaine du traité de Lisbonne. Une fois la ratification intervenue, l'ensemble des matières du troisième pilier feront l'objet d'une navette législative entre le Conseil et le Parlement (la procédure de codécision avec double lecture et droit de veto deviendra la procédure de droit commun). Or, toute la stratégie des États signataires de Prüm vise à imposer aux autres États membres les dispositions figurant dans le traité telles qu'elles figurent déjà dans leur droit interne (suite à la ratification du traité de Prüm). L'on comprend donc bien, que la ratification du traité de Lisbonne, avant l'intégration des dispositions du traité de Prüm relevant du 3<sup>ème</sup> pilier, aurait abouti à un contrôle renforcé et à de probables modifications de ces dispositions. Comme l'a remarqué le Contrôleur Européen de la Protection des Données, l'initiative

---

<sup>7</sup> Dans un document intitulé « *Programme : Audition publique sur la décision Prüm : trouver un équilibre entre la protection des données et une coopération policière renforcée* » en date du lundi 7 mai 2007, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen s'est interrogée sur « *les implications du déficit de contrôle parlementaire et démocratique : il y avait déjà, lorsque le traité de Prüm a été négocié et adopté, un sujet de préoccupation : les parlements nationaux n'ont été associés qu'au stade de la ratification et le Parlement européen ne l'a aucunement été. Une autre question se pose en matière de protection des données : les dispositions concernant la protection des données sont-elles appropriées, sachant que les mesures proposées dans la proposition du Conseil ont une vaste portée et mettent en jeu les droits de la personne ?* »

tendant à communautariser le Traité de Prüm est unique en son genre dans le cadre de la coopération relevant du 3<sup>ème</sup> pilier : certains des 7 États ayant déjà ratifié les parties du traité à transposer, « *il est évident que leur intention n'est donc pas de modifier ces parties essentielles quand au fond*<sup>8</sup> ». Selon lui, l'initiative « *implique bien qu'un petit nombre d'États membres définissent les choix de politique générale de l'ensemble des États membres, dans un domaine qui est couvert par les dispositions du traité UE* ».

Bien que la possibilité d'un changement des dispositions de fond ne soit pas formellement exclue, l'objectif des États membres qui ont présenté cette initiative est clairement de ne pas permettre ces changements : « *l'objectif visé transparait par ailleurs dans la façon dont la présidence allemande procède à l'égard de ce dossier. En effet, le calendrier fixé pour l'adoption est très serré et l'initiative ne sera pas examinée au sein d'un groupe du Conseil mais seulement par le Comité de l'article 36 (qui est un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires). En conséquence, les autres États membres n'ont pas leur mot à dire dans le choix des règles. Ils peuvent uniquement choisir de participer ou non. Comme le troisième pilier exige l'unanimité, si un État membre n'approuve pas le texte, il peut arriver que les autres États membres décident de poursuivre sur la base de la coopération renforcée*<sup>9</sup> ». Or, il est évident que les États initiateurs ne veulent pas d'une coopération renforcée (le but étant l'application du traité de Prüm à l'ensemble des États membres). La pression politique a donc été immense sur les autres États membres : aucune disposition issue du traité de Prüm n'a pu être modifiée lors de l'accord politique d'intégration du Conseil des 12 et 13 juin 2007 ; les seules dispositions faisant l'objet d'un désaccord (art. 25 et 27 du Traité de Prüm) n'ont simplement pas fait partie du *lot* à communautariser (mais elles restent évidemment applicables entre les États parties au traité).

Enfin, le choix de l'instrument législatif en vue de la communautarisation illustre à nouveau la volonté des États parties au traité de limiter le plus possible les risques de modifications, alors même que l'initiative est censée se rapporter à l'objectif de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres (3<sup>ème</sup> pilier). En effet, le Conseil a opté pour une « décision » alors qu'il aurait pu privilégier une « décision-cadre ». Cela s'explique par le fait que les initiateurs de la communautarisation ne veulent pas s'engager simplement quant à un résultat à atteindre (ce qui impliquerait que chaque État membre garderait une certaine marge de manœuvre lors de la transposition de la décision-cadre). Ils veulent au contraire imposer un texte qu'ils ont préalablement ratifié et qui, pour cette raison, est « à prendre ou à laisser » : l'article 34 § 2 c) du traité UE prévoit ainsi, que le régime de la décision obéit, s'agissant des mesures de mise en œuvre de la décision, à la règle de la seule majorité qualifiée (et non de l'unanimité).

## **B) La communautarisation partielle**

Décidée par le Conseil « justice et affaires intérieures », la communautarisation ne peut par définition ne concerner que les dispositions du Traité de Prüm relevant du seul 3<sup>ème</sup> pilier. La communautarisation, dont l'objectif est de renforcer et d'accélérer l'échange d'informations entre les autorités chargées de l'application de la loi, en offrant la possibilité de comparer un profil ADN aux profils déjà enregistrés dans les bases de données automatisées des États membres, ne pouvait donc porter sur des matières relevant du 1<sup>er</sup> pilier. Par

<sup>8</sup> Contrôleur européen de la protection des données, (2007), JO de l'Union européenne (2007/C 169/2), p. 3 § 2

<sup>9</sup> Contrôleur européen de la protection des données, *Ibid*, p. 4 § 15 et 16

conséquent, l'ensemble des dispositions visant les compétences du 1<sup>er</sup> pilier ont été omises dans la décision du Conseil :

- l'art. 17 : « Gardes armés à bord des aéronefs »
- l'art. 18 : « Port d'armes de service »
- l'art. 19 : « Bureaux nationaux de contact et de coordination »
- l'art. 20 : « Conseillers en faux documents »
- l'art. 21 : « Missions de conseillers en faux documents »
- l'art. 22 : « Bureaux nationaux de contact et de coordination »
- l'art. 23 : « Soutien lors des mesures d'éloignement »

A ces matières relevant du 1<sup>er</sup> pilier, s'ajoutent celles relevant du 3<sup>ème</sup> mais qui apparaissaient trop litigieuses et de nature à créer des divisions (art. 25 et 27 du Traité de Prüm). Aussi, l'effet conjugué du choix d'un traité international – choix délibéré – et d'une communautarisation postérieure – communautarisation nécessairement partielle – a conduit à la juxtaposition de deux cadres juridiques alors même, que l'ensemble des matières régies par le traité de Prüm relève pleinement du champ de compétence de l'Union Européenne.

Les conséquences de cette communautarisation partielle sont multiples. Premièrement, se dessine une Europe à deux vitesses : on trouvera des pays pour qui l'ensemble du traité de Prüm sera applicable (les États l'ayant signé et ratifié), et d'autres pays pour qui seules les dispositions relevant du 3<sup>ème</sup> pilier seront applicables. Deuxièmement, il est à craindre qu'un tel dispositif n'amène les États non signataires à le devenir, en suivant, à l'instar des premiers États signataires, une procédure hors cadre Union européenne (avec le déficit de contrôle démocratique que l'on connaît). Enfin, et c'est peut-être là un élément de satisfaction, l'analyse du processus global de communautarisation (traité de Prüm + intégration partielle) devrait conduire au moins à une réflexion de la part des acteurs institutionnels de l'Union pour qu'une telle stratégie de contournement ne puisse plus à l'avenir se reproduire.

## 2<sup>ème</sup> Partie

### Les nouveautés techniques introduites par le Traité de Prüm ou pourquoi l'on parle de « Schengen III »

#### I. Concernant les échanges de données<sup>10</sup>

##### A. Le Système d'Information Schengen (SIS)

Depuis 1995 il existe un système d'échange de données entre pays européens dans le cadre de l'espace Schengen : le Système d'Information Schengen (SIS). Il est opérationnel depuis le 26 avril 2005 et plus de 10 millions d'individus y sont répertoriés<sup>11</sup>. Le SIS consiste en une procédure d'interrogation automatisée, de signalements sur des personnes ou des objets. Étant donné les progrès réalisés entre-temps dans le domaine des technologies d'information, il est apparu nécessaire de développer un nouveau système avec des fonctionnalités plus avancées et basé sur des technologies de pointe : il s'agit du projet du Système d'Information Schengen de deuxième génération : SIS II.

Le traité de Prüm correspond à cette volonté d'aller vers un système plus pointu et technique en matière de coopération et d'échanges de données. Le traité de Prüm (traité international) a vu le jour alors même qu'au niveau européen, le projet SIS II était en cours d'élaboration, sur le même mode du « toujours plus » de technologie dans l'échange d'informations et de données.

##### B. La « technicisation » dans la coopération concernant l'échange de données

Le traité de Prüm ouvre de nouveaux espaces de coopération dans les secteurs tels que la **consultation automatisée** et le **prélèvement de matériel génétique ou de profils ADN**. Il permet également la **consultation automatisée de données dactyloscopiques (empreintes digitales)**, ainsi que de **données figurant dans les registres d'immatriculation des véhicules**.<sup>12</sup>

Le traité de Prüm met en place deux nouveautés : les échanges de données ADN et l'utilisation d'un index de référence pour éviter une identification directe de la personne recherchée. Les données personnelles de l'individu sont détenues dans une autre base de données et sont communiquées selon une procédure précise.

L'empreinte digitale, est également disponible selon un index de référence qui évite l'identification directe de la personne concernée.

Dans le chapitre 2 intitulé « Profils ADN, données dactyloscopiques et autre données » ; les différentes Parties au traité « *s'engagent à créer et gérer des fichiers nationaux d'ADN en vue de la poursuite d'infractions pénales* » (article 2-1°)

*« Ces données indexées ne contiennent que les profils ADN issus de la partie non codante de l'ADN ainsi qu'une référence. Les données indexées ne doivent contenir aucune donnée permettant l'identification directe de la personne concernée ».* (article 2-2°)

<sup>10</sup> Chapitres 2 et 7 du traité (transposition du traité en droit interne)

<sup>11</sup> Voir l'article « SIS » sur le site du parlement européen.

<sup>12</sup> Voir le rapport de la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) intitulé « [coopération judiciaire et policière sans frontières](#) » (29 septembre 2006)

Seule la partie non codante de ces données ADN est exploitée : cet ADN provient donc de preuves biologiques trouvées sur le lieu d'un crime et ne doit pas permettre la reconnaissance directe d'un personne.

Par ailleurs, « *la transmission et la comparaison s'opèrent de manière automatisée. La transmission visant à comparer des profils ADN des traces ouvertes ne s'opère que dans le cas où une telle transmission est prévue par le droit national de la Partie contractante requérante* » (article 4-1°)

Le traité de Prüm constitue un tournant dans la mesure où il met en place un fichier commun aux Parties au Traité qui permet d'avoir accès aux données ADN indexées, que ce soit les traces non-codantes ou même les traces ouvertes (selon une procédure plus codifiée). Il s'agit d'un véritable fichage génétique d'individus qui seraient susceptibles d'être passibles de poursuites pénales : c'est-à-dire des individus recherchés à des fins d'extradition ; des personnes à l'encontre desquelles un mandat d'arrêt européen a été délivré ; les ressortissants de pays-tiers déclarés non admissibles sur le territoire national : il s'agit des personnes en situation irrégulière et les personnes représentant une menace pour l'ordre public; les individus disparus, les individus nécessitant une surveillance discrète et un contrôle spécifique.<sup>13</sup>

Avec les articles 9 à 15, une consultation et une transmission des données dactyloscopiques (empreintes digitales) et des registres d'immatriculation des véhicules (données relatives aux propriétaires et données relatives aux véhicules) sont prévues...

### **C. Des garanties de protection des données insuffisantes (ch. 7)**

Dans le traité de Prüm, huit articles sur une cinquantaine sont consacrés « avec beaucoup de détails »<sup>14</sup> à la protection des données. Mais selon le Contrôleur européen de la protection des données<sup>15</sup>, ladite protection est incertaine et insuffisante.

Toujours selon la CNIL<sup>16</sup>, « compte tenu de l'accroissement des échanges de données dans le domaine de la coopération policière, où les mécanismes de protection des personnes diffèrent entre Etats, seule l'adoption d'une décision-cadre, pourrait créer un niveau suffisamment élevé et uniforme de garanties en Europe », ce qui n'est pas le cas actuellement...

## **II. Quelles extensions du domaine de la « lutte contre la migration illégale »?**

Accord intergouvernemental réunissant des États membres de l'Union européenne, le Traité de Prüm s'inscrit explicitement dans la logique sécuritaire des mesures dites « compensatoires » mises en œuvre par l'Union européenne, notamment dans le cadre de la coopération Schengen.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Voir les conditions du [Système d'Information Schengen](#)

<sup>14</sup> Voir [Cultures & Conflits](#), « Identifier et surveiller : les technologies de sécurité », n°64, hiver 2006.

<sup>15</sup> Voir l'avis [2007/C 169/2](#)

<sup>16</sup> [Rapport de la CNIL](#) intitulé « coopération judiciaire et policière sans frontières » (29 septembre 2006)

<sup>17</sup> « L'espace et la coopération Schengen sont fondées sur le traité Schengen de 1985. La coopération Schengen a été intégrée au sein du droit de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997. Elle comprend tous les États membres et quelques pays tiers. L'espace Schengen est plus restreint : il implique les États membres de l'Union européenne à l'exception de certains d'entre eux et quelques pays tiers. Tous les pays participant à la coopération Schengen ne sont pas membres de l'espace Schengen, soit parce qu'ils ne souhaitent pas la suppression des contrôles aux frontières, soit parce qu'ils ne remplissent pas encore les conditions requises. (...) Les mesures adoptées par

« *Considérant qu'il est important, dans un espace de libre circulation des personnes, que les Etats membres de l'Union européenne renforcent leur coopération afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale* », les Parties contractantes<sup>18</sup> – « *désireuses de jouer un rôle pionnier* » et « *d'atteindre un niveau aussi élevé que possible dans leur coopération* » - ont placé « *l'amélioration de l'échange d'informations* » au cœur de ce nouveau dispositif répressif qui interroge les éventuelles interférences possibles avec les normes communautaires.

Élaboré à l'écart des institutions européennes tout en étant subordonné aux normes communautaires<sup>19</sup>, ce traité de droit international entend instaurer une « *coopération avancée* » entre des États membres de l'Union européenne. Aussi, vingt ans après la signature du traité de Schengen en 1985 qui réunissait alors la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays Bas, ces mêmes États rejoints par l'Autriche et l'Espagne ont-ils décidé de « *créer les bases juridiques et techniques nécessaires* » à « *l'échange d'information dans les domaines liés à la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale* »<sup>20</sup>.

Dénoté également « *Schengen III* » ou « *Schengen Plus* », le traité ratifié par ce groupe « *pionnier* » constituerait une « *nouvelle étape dans l'approfondissement de la coopération policière* »<sup>21</sup>. Qu'en est-il réellement de cette impulsion sécuritaire donnée par « *l'acquis de Prüm* »<sup>22</sup> à des domaines relevant d'ores et déjà de matières traitées conjointement au sein des institutions européennes au nom de la sécurité intérieure et du contrôle des frontières de l'UE ? Comment les Parties contractantes vont-elles jongler entre les normes relevant du droit international, celles inscrites dans le droit communautaire et leurs prérogatives nationales ?

Nous nous intéresserons ici essentiellement aux dispositions relatives à la « *lutte contre la migration illégale* » développées dans le chapitre 4 du traité. Elles concernent d'une part, la coordination et les missions des conseillers en

---

les États membres dans le cadre de la coopération Schengen constituent l'acquis Schengen ». Source : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l33020.htm>

<sup>18</sup> Pour rappel, il s'agit de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et de l'Autriche. D'autres États Membres de l'Union européenne ont fait leur volonté d'adhérer au Traité et notamment la Finlande qui l'a d'ores et déjà ratifié.

<sup>19</sup> « Une des questions les plus délicates dans pareil contexte concerne les contradictions possibles du nouveau traité avec le droit de l'Union européenne. L'article 47 du traité de Prüm vise à écarter cette difficulté, et établit la primauté du droit de l'Union sur les dispositions du traité, voire une possibilité de modifications en cas d'incompatibilité. Il faut toutefois déplorer que le traité ne spécifie rien à cet égard concernant les mesures d'application. Or, comme il présente un caractère largement programmatique, c'est surtout au niveau des accords d'application que les problèmes de compatibilité peuvent apparaître. », in MM. Franklin Dehousse et Diane Sifflet, (08/04/2006), « *Les nouvelles perspectives de la coopération de Schengen : le Traité de Prüm* », p. 9, voir : <http://www.egmontinstitute.be/papers/06/eu/Prum.pdf>

<sup>20</sup> Les citations du 1<sup>er</sup> et de ce 2<sup>e</sup> paragraphes sont extraites du traité de Prüm.

<sup>21</sup> *Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le sénat, autorisant la ratification du traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché du Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale*, par André SCHNEIDER, N° 77, enregistré le 17 juillet 2007, p. 5, voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0077.asp>

<sup>22</sup> Ibid. Il s'agit de l'introduction du rapport de d'André Schneider qui conclut ainsi : « *Quant à l'intégration partielle de « l'acquis de Prüm » dans le droit de l'Union européenne, elle pourrait préfigurer du fonctionnement futur de l'Europe élargie* ».

faux documents (article 20 à 22) et, d'autre part, le « soutien mutuel » pour l'organisation de charters communs (article 23).

On peut cependant, dès à présent, s'interroger sur la délimitation réelle des trois domaines invoqués<sup>23</sup> et du champ d'application des « formes de coopération » ou d'« interventions communes » diverses mentionnées par le texte sachant qu'il prévoit dans le même temps, des « dispositions générales » applicables à l'ensemble du traité dont les mesures policières liées aux politiques migratoires européennes. En effet, cet accord exprime avant tout l'intention de Parties contractantes de renforcer la coopération dans les trois domaines ciblés (et à ce titre, il fait avant tout figure de programme conjoint pour ses signataires) mais il reste largement muet sur les mesures d'application qui seront prises pour rendre effective cette coopération renforcée selon le domaine de référence invoqué. En outre, l'actualité des « luttes » inscrites dans ce traité appelle à une lecture conjointe de l'agenda politique européen et des décisions actuellement prises ou en cours de négociation dans le cadre des institutions européennes en matière de politique migratoire communautaire.

### **Un réseau Prüm dans le réseau des OLI ?**

En matière de lutte contre la « migration illégale », les signataires s'engagent à renforcer la coopération dans le cadre du réseau d'officiers de liaison prévu par le Règlement (CE) n°377/2004 du 19 février 2004, relatif à la création d'un réseau d'officier de liaison « Immigration » (OLI)<sup>24</sup>. En effet, celui-ci prévoyait déjà la possibilité pour les États membres de l'UE de convenir bilatéralement ou unilatéralement que des OLI veillent aux intérêts d'un ou de plusieurs États membres et qu'ils se répartissent certaines missions.

Si l'on peut considérer que cette disposition du traité vise à soutenir une mesure qui jusque-là semblait défailante au regard de la volonté politique affichée de contrôler les frontières extérieures, la nouveauté apportée par Prüm pourrait se trouver dans la logique qui, « sur la base d'évaluations communes de la situation et du Règlement (CE) » mentionné plus haut, cible « l'envoi de conseillers en faux documents dans des pays considérés comme pays d'origine ou de transit pour la migration illégale ».

Faisant ainsi écho au Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, le renforcement de la coopération des OLI apparaît alors essentiellement centré sur la possibilité d'une « coordination » en vue de la « réalisation de mesures concrètes » : « Sur la base du droit national, les Parties contractantes s'informent régulièrement des éléments d'informations relatifs à la migration illégale obtenus grâce à l'activité de leurs conseillers en faux documents. Lors de l'envoi de conseillers en faux documents, les Parties contractantes peuvent désigner une Partie contractante coordinatrice pour la réalisation de mesures concrètes. La coordination pourra également être limitée dans le temps » (article 20).

En outre, la désignation de « bureaux nationaux de contact et de coordination » permettra de contribuer à la mise en œuvre de cette coopération et au suivi des missions de conseillers en faux documents. En France, l'État major de la Direction centrale de la Police aux Frontières comme « centre d'information

<sup>23</sup> A savoir notamment « la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et migration illégale ». Le chapitre 2 est consacré à l'échange des « Profils ADN, données dactyloscopiques et autre données », « les mesures visant à prévenir des infractions terroristes » sont réunis au chapitre 3.

<sup>24</sup> Par « officier de liaison « Immigration » », le Règlement désigne un « représentant d'un État détaché à l'étranger par le service de l'immigration pour entretenir des contacts avec les autorités du pays en vue de contribuer à la prévention et la lutte contre l'immigration illégale ». Source : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l14511.htm>

et de commandement »<sup>25</sup> a été désigné comme « *interlocuteur pour les concertations sur l'envoi de conseillers en faux documents ainsi que pour la planification, la mise en œuvre, l'accompagnement et le suivi de mesures de conseil et de formation* » (article 22).

Concernant les missions « de conseil et de formation » de ces conseillers décrites à l'article 21 du traité, elles ne font que reprendre celles déjà instaurées par le Règlement, à savoir celles :

- à l'intention des **représentations diplomatiques et consulaires** « *sur des affaires de visas et de passeports, notamment en ce qui concerne la reconnaissance de documents falsifiés ou contrefaits ainsi que la fraude documentaire et la migration illégale* ».
- aux **sociétés de transports** en référence d'une part, à leurs obligations de reconduire les étrangers non admis sur le territoire des États membres « *découlant pour elles de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée le 19 juin 1990, et de l'annexe 9 de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale* », et d'autre part, « *en matière de reconnaissance de documents falsifiés ou contrefaits tout comme sur les dispositions pertinentes relatives à l'entrée* »
- aux « **autorités et institutions du pays hôte compétentes pour les contrôles policiers aux frontières** ».

Ce rappel illustre ainsi le caractère largement programmatique du Traité de Prüm et rappelle les blocages dans la mise en œuvre de ce réseau OLI entre les États membres et dans la coopération policière avec certains États tiers, entrave que les Parties contractantes ont choisi de contourner en instaurant ce réseau Prüm. Par ailleurs, cette coopération renforcée pourrait sans doute être mise en lien avec la volonté de certains États de créer une sorte de guichet unique européen concernant les représentations consulaires des États Membres à l'étranger (et déjà à l'œuvre dans certains États tiers par la France et l'Allemagne notamment). Si rien n'est dit explicitement sur cette question, la création d'une coordination de cette police européenne de la « migration illégale » à l'échelle des signataires de Prüm laisse présager l'éventualité d'une coopération renforcée dans le domaine du contrôle des frontières extérieures, à d'autres niveaux voire dans des domaines non soulevés par le traité mais déjà inscrits dans le Règlement relatif à la création du réseau des OLI. Ainsi, le « *manuel pratique à l'intention des gardes frontières (manuel Schengen) commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières* »<sup>26</sup> pourrait vraisemblablement servir de base commune pour les formations et conseils dispensés par les conseillers détachés dans le cadre des dispositions prévues par le traité.

---

<sup>25</sup> « *L'état-major, auquel est rattachée l'unité nationale d'escortes, de soutien et d'intervention chargée des escortes internationales et de l'appui aux services déconcentrés et du fichier national transfrontière. Structure de commandement, de soutien et de liaison, l'état-major assure la circulation de la diffusion de l'information relative à toutes les activités de la police aux frontières. Il est également chargé de la collecte et de l'analyse du renseignement. Il décide des actions opérationnelles liées à la gestion des événements relevant du niveau national.* » Source : [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_l\\_interieur/la\\_police\\_nationale/organisation/dcpaf](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/dcpaf)

<sup>26</sup> Recommandation de la Commission du 6/11/2006 établissant un « Manuel pratique à l'intention des gardes frontières (manuel Schengen) commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières », C (2006) 5186 final.

## ***Des charters communs planifiés : quel antécédent soulevé par « l'acquis de Prüm » en matière d'éloignement ?***

Une fois de plus, le traité de Prüm semble ne faire que rappeler des règles instaurées par les États membres de l'Union européenne et déjà en œuvre. L'article 23 du Traité de Prüm consacré au « soutien lors de mesures d'éloignement » repose ainsi sur la [Décision 2004/573/CE](#) du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus et également sur la [Directive 2003/110/CE](#) du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne.

A plusieurs reprises certains États membres de l'Union européenne se sont concertés pour se « soutenir mutuellement » et mettre en œuvre l'objectif commun qui consiste à « mettre fin au séjour des étrangers en situation irrégulière »<sup>27</sup>. On peut mentionner à titre d'exemple les déclarations du G5 rassemblant la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Grande Bretagne réunis à Évian en juillet 2005 ou plus récemment les rencontres bilatérales entre la France et respectivement l'Italie et l'Espagne entre décembre 2007 et janvier 2008. On ne pourrait alors y avoir que la volonté réitérée des Parties contractantes du traité d'impulser une nouvelle dynamique à l'industrie des déportations groupées puisqu'aucune précision sur les mesures d'applications « lors des mesures d'éloignement communes » n'est apportée.

Si le principe qui avait prédominé jusqu'alors dans le cadre des vols communs visant à expulser les personnes en situation irrégulière consistait à désigner un État « organisateur » et des États « participants », le traité inscrit également à l'ordre du jour la désignation « *de points de contacts nationaux pour la planification et l'exécution des mesures d'éloignement* ». Ces interlocuteurs<sup>28</sup> permettront ainsi que « *des experts se rencontrent régulièrement au sein d'un groupe de travail* » qui aura la tâche :

- « *d'évaluer les résultats des actions antérieures et d'en tenir compte lors de la planification et de l'exécution ultérieures de mesures d'éloignement* » ;
- « *d'examiner tous les problèmes éventuels liés au transit visé au paragraphe 2 et d'élaborer des solutions à cet égard* » (article 23 -3<sup>e</sup>).

La constitution de ce nouveau groupe d'experts en expulsions marquerait ainsi une avancée pour la mise en œuvre de ces vols groupés. Cependant, aucune mesure d'application concrète n'est mentionnée pour organiser ses rencontres ni établir le cadre dans lequel pourraient être prises des « solutions » visant à remédier ou prévenir de « tous les problèmes éventuels liés au transit ».

## **Conclusion**

Éloignement, sécurité nationale et ordre public : le brouillage des domaines de luttes ?

L'inscription dans le traité de Prüm des mesures relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière n'est sans doute pas anodine sachant que les institutions européennes se penchent depuis déjà plusieurs d'années sur le

<sup>27</sup> 1<sup>er</sup> Considérant de la [Directive 2003/110/CE](#) du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne.

<sup>28</sup> En France, comme pour la coopération en matière de conseillers en faux documents, l'interlocuteur désigné a été l'état major de la DCPAF.

projet de directive concernant le retour forcé des étrangers en situation irrégulière au sein de l'Union européenne. Par ailleurs, le lien fait entre la criminalité transfrontalière et la migration dite « illégale » dans le traité de Prüm mais également au sein des institutions européennes met en cause la délimitation des dispositions relatives à la migration dans le présent traité. En effet, ce dernier prévoit tout un programme d'échange d'informations (dactyloscopique, ADN et autres) en matière de sécurité et d'ordre publics, de terrorisme. Les Parties signataires ont par ailleurs validées la présence de gardes armés à bord des aéronefs.

Aussi la lecture des différentes dispositions prises récemment par les institutions européennes et celle relative à « l'acquis de Prüm » doivent-elles être mises en parallèle afin d'évaluer les éventuelles dérives possibles concernant « la lutte contre la migration illégale ». Il s'agit ici d'une réflexion sur d'hypothétiques mesures passerelles possibles entre les différents domaines du traité, selon l'inflexion sécuritaire donné par les Parties contractantes à la coopération transfrontalière.

Sachant que l'entrée et le séjour irrégulier des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne sont des délits et relèvent des sanctions pénales, quelles extensions peuvent être données aux dispositions prises en matière d'échange de données, de coopération policière, d'utilisation et de ports d'armes dans les aéronefs et dans les aéroports initialement prévues pour « prévenir des infractions pénales et maintenir l'ordre et la sécurité publics » ?

### ***Finalité de l'échange des données : le lien établi entre criminalité et migrations***

La « clause passerelle » prévue dans le cadre de la réglementation sur le Système d'Information de Schengen, 2<sup>e</sup> génération (SIS II) stipule que « *les données collectées au titre des finalités du VIS (Système d'Information sur les Visas), et donc du premier pilier, sont mises à dispositions des autorités du 3<sup>e</sup> pilier compétentes, en vertu des lois nationales, pour prévenir et lutter contre les infractions criminelles* »<sup>29</sup>.

Le traité de Prüm instaure une coopération renforcée « sur demande » (article 27) dans l'échange des données et notamment lors de contrôles de « vérifications concernant les lieux de séjour et de résidence, [...] les titres de séjour, [...] et d'identité ». La soi-disant « prévention des infractions pénales » qui considère par ailleurs que « *certaines faits justifient la présomption que les personnes concernées vont commettre une infraction* » (article 16) semble reproduire une fois de plus le discours de criminalisation des étrangers présents sur le territoire européen. En outre, elle interroge les dérives qui peuvent survenir en matière d'échange d'information, sachant que le contrôle judiciaire (et démocratique) en la matière est quasi nul, comme exposé dans la première partie.

### ***Gardes armés et éloignement ?***

- Le **traité de Prüm** détaille dans son annexe 2 (et en référence aux dispositions communes prévues à l'article 28) les différentes technologiques policières autorisées dans le cadre d'une « intervention commune » sur un territoire d'une Partie contractante (et donc également lors du transit de fonctionnaires de police) et cela « sans porter atteinte à l'article 18 » relatif à l'utilisation des armes de services pour les gardes armés.

<sup>29</sup> [Europa, IP/07/802](#) : « *Système d'information sur les visas (VIS) : le Conseil JAI conclut un accord politique sur le règlement et la décision VIS* », le 12 juin 2007.

Les gardes armés telles qu'elles sont décrites par le traité au chapitre 3 ne pourraient intervenir que lors de « *mesures visant à prévenir des infractions terroristes* ». La réticence de nombreux pays européens concernant la présence de fonctionnaires armés à bord des avions a été récemment levée (le 11 mars 2008) par l'élaboration de **règles communes dans le domaine de la sûreté de l'avion civile** qui vise notamment à une interprétation commune de l'annexe 17 de la Convention de Chicago<sup>30</sup>.

- La [directive 2003/110/CE](#) du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne concernant l'assistance au transit établit dans le « *code de conduite pour les escorteurs* » qu'ils ne sont pas armés (voir Annexe 1.2.5 de la directive). On peut lire que « *les États s'accordent sur les mesures de sécurité* » (sans plus de précision) et que « *l'État membre sur le territoire duquel l'opération d'éloignement se déroule est responsable pour l'exercice de tous les pouvoirs souverains dont il est investi (mesures coercitives, par exemple)* » (1.2.2.).

Le traité de Prüm autorise la délégation de « *compétences de puissance publique* » à des fonctionnaires d'autres Parties contractantes (voir article 24 sur les « *autres formes d'intervention communes* »).

Doit-on y voir, outre le renforcement du volet répressif, une extension des mesures de coercition autorisées dans le cadre de l'éloignement où moment où la Suisse vient d'autoriser l'usage de Taser et de chiens lors des reconduites aux frontières et qu'en France, l'usage du Taser a connu récemment de nouveaux développements dans les camps d'enfermement des étrangers ? On ne peut que conclure sur l'opacité des nouvelles formes de coopération renforcée instaurée par les parties contractantes du traité de Prüm.

---

<sup>30</sup> 11/03/2008, STRASBOURG (Reuters) - La présence de policiers, armés ou non, dans les avions continuera de relever de la compétence des États membres de l'Union européenne mais devra répondre à des normes en termes de qualification et de formation, indique un nouveau règlement communautaire adopté mardi par le parlement européen. Le texte, qui a fait l'objet d'un accord de compromis en janvier entre le parlement européen et le conseil, harmonise les règles de sécurité dans les aéroports et à bord des appareils de l'aviation civile. Il devrait entrer en vigueur dès 2008 pour partie de ses dispositions, d'ici deux ans pour l'intégralité. La présence d'agents de sécurité armés dans les avions, que les États-Unis veulent imposer sur les vols transatlantiques, reste optionnelle et à certaines conditions qui sont évoquées dans un considérant du règlement et non dans ses articles. Il ne peut s'agir que d'agents publics "spécialement sélectionnés et formés".

Le règlement, qui interdit l'emport de toute arme dans la cabine des avions, autorise une exception pour ces agents si l'État auquel ils appartiennent a donné son autorisation. D'autres dispositions précisent les règles d'accès aux différentes zones des aéroports ou les opérations de contrôle et de fouille dont doivent faire l'objet les passagers. Il est prévu que les voyageurs en transit soient exemptés d'un nouveau contrôle s'ils proviennent d'un État membre ou d'un pays tiers dont les normes de sécurité sont reconnues comme sûres. Gilbert Reilhac.

[Règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile \\*\\*\\*III](#). Voir également la [Position du Parlement européen](#) arrêtée en deuxième lecture le 25 avril 2007 en vue de l'adoption du règlement [devenu [\(CE\) n° 300/2008](#)] du Parlement européen et du Conseil [du 11 mars 2008] relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement [\(CE\) n°2320/2002](#).