



IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Janvier 2024

GENDARMERIE NATIONALE ET GUARDIA CIVIL

LA COOPÉRATION TOUS AZIMUTS

CNE Louis Vailhen

Secrétariat général aux affaires européennes

Avant-propos du COL Olivier Alary



**MINISTÈRE
DES ARMÉES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE – n° 113



GENDARMERIE NATIONALE ET GUARDIA CIVIL

LA COOPÉRATION TOUS AZIMUTS

CNE Louis Vailhen

Secrétariat général aux affaires européennes

Avant-propos du COL Olivier Alary

Pour citer cette étude

Louis Vailhen, *Gendarmerie nationale et Guardia Civil – La coopération tous azimuts*, Étude 113, IRSEM, janvier 2024.

Dépôt légal

ISSN : 2268-3194

ISBN : 978-2-11-167799-9

DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM

112. *La guerre en Ukraine : un nouveau contexte stratégique pour la Turquie ?*
Sümbül KAYA (dir.)
111. *Le droit des conflits armés internationaux appliqués à l'espace extra-atmosphérique – Les défis posés par les satellites artificiels*
Jennifer LACHANCE
110. *L'établissement de normes de comportement dans l'espace extra-atmosphérique – De la Terre à la Lune, et au-delà*
Béatrice HAINAUT
109. *Les logiques du chaos – Révolution, guerre et transition politique au Soudan*
Clément DESHAYES
108. *L'Académie russe de l'économie nationale et de l'administration publique au service de la modernisation autoritaire du régime de Vladimir Poutine*
Victor VIOLIER
107. *Armer l'allié sans prendre le risque d'armer l'adversaire : prévenir le détournement d'armes*
Chiara ROSELLINI
106. *La sécurité des Philippines – Coopérations de défense et alliances*
Marjorie VANBAELINGHEM
105. *Les armes nucléaires tactiques réhabilitées ?*
Tiphaine de CHAMPCHESEL
104. *Lutte contre la piraterie dans le golfe de Guinée – L'architecture de Yaoundé : dix ans après, au milieu du gué*
Antonin TISSERON
103. *Prévention et lutte contre les trafics d'armes classiques – Les enjeux et enseignements de la zone indopacifique*
Édouard JOLLY (dir.)

ÉQUIPE

Directeur par intérim

ICA Benoît RADEMACHER

Directrice scientifique

Julia GRIGNON

Secrétaire générale

Caroline VERSTAPPEN

Éditrice

Chantal DUKERS

Retrouvez l'IRSEM sur les réseaux sociaux :

@ <https://www.irsem.fr>



@IRSEM1



PRÉSENTATION DE L'IRSEM

Créé en 2009, l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) est l'organisme de recherche stratégique du ministère des Armées. Composé d'une cinquantaine de personnes, civiles et militaires, dont la plupart sont titulaires d'un doctorat, il est le principal centre de recherche en études sur la guerre (*War Studies*) dans le monde francophone. En plus de conduire de la recherche interne (au profit du ministère) et externe (à destination de la communauté scientifique) sur les questions de défense et de sécurité, l'IRSEM apporte un soutien aux jeunes chercheurs (la « relève stratégique ») et contribue à l'enseignement militaire supérieur et au débat public. L'équipe de recherche est répartie en six domaines :

- Le domaine Europe, Espace transatlantique et Russie analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Amérique du Nord, en Europe, en Russie et dans l'espace eurasiatique qui comprend l'Europe orientale (Moldavie, Ukraine, Biélorussie), le Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et les cinq pays d'Asie centrale. Il s'intéresse plus particulièrement à la compétition de puissances dans cette zone, aux évolutions du rôle de l'OTAN, à la sécurité maritime et aux stratégies d'influence.
- Le domaine Afrique - Asie - Moyen-Orient analyse les évolutions stratégiques et géopolitiques en Afrique, Asie et Moyen-Orient, autour des axes transversaux suivants : autoritarisme politique et libéralisation économique dans les pays émergents ; rôle et place des armées et des appareils de sécurité dans le fonctionnement des États et des sociétés ; enjeux stratégiques et de sécurité régionale ; idéologies, nationalismes et recomposition des équilibres interétatiques régionaux.
- Le domaine Armement et économie de défense s'intéresse aux questions économiques liées à la défense et, plus largement, a vocation à traiter des questions stratégiques résultant des développements technologiques, des problématiques d'accès aux ressources naturelles et de celles liées aux enjeux environnementaux. Les travaux de recherche du domaine s'appuient sur une approche pluridisciplinaire, à la fois qualitative et quantitative, qui mobilise des champs scientifiques variés : économie de défense, histoire des technologies, géographie.

AVERTISSEMENT : l'IRSEM a vocation à contribuer au débat public sur les questions de défense et de sécurité. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère des Armées.

- Le domaine Défense et société est à l'interface des problématiques spécifiques au monde militaire et des évolutions sociétales auxquelles celui-ci est confronté. Les dimensions privilégiées sont les suivantes : lien entre la société civile et les armées, sociologie du personnel militaire, intégration des femmes dans les conflits armés, relations entre pouvoir politique et institution militaire, renouvellement des formes d'engagement, socialisation et intégration de la jeunesse, montée des radicalités. Outre ses activités de recherche, le domaine Défense et société entend aussi promouvoir les questions de défense au sein de la société civile, auprès de l'ensemble de ses acteurs, y compris dans le champ académique.

- Le domaine Stratégies, normes et doctrines a pour objet l'étude des conflits armés contemporains, en particulier sous leurs aspects politiques, militaires, juridiques et philosophiques. Les axes de recherche développés dans les productions et événements réalisés portent sur le droit international, en particulier sous l'angle des enjeux technologiques (cyber, intelligence artificielle, robotique), les doctrines de dissuasion, la maîtrise des armements avec la lutte contre la prolifération et le désarmement nucléaires. Les transformations des relations internationales et leurs enjeux de puissance et de sécurité ainsi que la philosophie de la guerre et de la paix font également partie du champ d'étude.

- Le domaine Renseignement, anticipation et stratégies d'influence mène des recherches portant sur la fonction stratégique « connaissance et anticipation » mise en avant par le Livre blanc de la défense depuis 2008. Ce programme a donc d'abord pour ambition de contribuer à une compréhension plus fine du renseignement entendu dans son acception la plus large (c'est-à-dire à la fois comme information, processus, activité et organisation) ; il aspire ensuite à concourir à la consolidation des démarches analytiques, notamment dans le champ de l'anticipation ; enfin, il travaille sur les différentes dimensions de la guerre dite « hybride », en particulier les manipulations de l'information. Le domaine contribue du reste au renforcement du caractère hybride de l'IRSEM en diffusant des notes se situant à l'intersection de la recherche académique et de l'analyse de renseignement en sources ouvertes.

BIOGRAPHIE

Capitaine de gendarmerie, diplômé de l'Institut français de géopolitique et de l'École des officiers de la Gendarmerie nationale, Louis Vaillhen est aujourd'hui détaché auprès du Secrétariat général aux affaires européennes, entité chargée de coordonner l'action interministérielle concernant les questions européennes, sous l'autorité de la Première ministre. Ayant auparavant occupé des fonctions opérationnelles en gendarmerie, il travaille au sein du bureau « Sécurité intérieure de l'Union » et est en particulier responsable des questions de coopération policière.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	11
AVANT-PROPOS	13
INTRODUCTION	17
I. LES PYRÉNÉES, OU LA COOPÉRATION AU QUOTIDIEN	19
Le renfort mutuel des unités territoriales	19
Les centres de coopération policière et douanière	25
II. L'ARRIÈRE-PAYS, OU LA COOPÉRATION DES SERVICES	29
Police et renseignement judiciaire	29
Les échanges au sein des centres de formation.....	35
III. LES ZONES DE PROJECTION, OU LA COOPÉRATION À L'INTERNATIONAL	41
Les organes de coopération.....	41
Les théâtres extérieurs	47
CONCLUSION	53

RÉSUMÉ

La Gendarmerie nationale française et la Guardia Civil espagnole sont deux forces de sécurité à statut militaire, dotées de racines communes et d'une organisation similaire. Ce point de départ leur a permis de développer une coopération particulièrement aboutie et totalement inédite dans le paysage sécuritaire mondial. Celle-ci est d'abord transfrontalière, puisque les deux pays partagent une large bande terrestre de démarcation et que les unités situées de part et d'autre des Pyrénées collaborent quotidiennement. Cette ligne de contact est le cœur d'une collaboration qui s'exprime également sur l'ensemble du territoire des deux pays, entre centres de formation et services d'enquête en charge de la lutte contre la criminalité organisée. Cette coopération déborde même du seul cadre binational pour déboucher sur une géopolitique concertée, des actions communes au sein de plusieurs organisations internationales et des opérations conjointes à l'étranger. Elle peut donc servir de modèle ou d'inspiration pour toute coopération policière en Europe et au-delà.

AVANT-PROPOS

Le 9 juin 2022, sous présidence française du Conseil de l'Union européenne, le Conseil Affaires intérieures a adopté une recommandation sur la coopération opérationnelle des services répressifs afin de lutter efficacement contre la criminalité et de répondre aux nouvelles menaces criminelles. Pour un lecteur régulier de la production normative européenne, il est assez rare de relever dans un tel corpus la citation et la mise en valeur d'une bonne pratique entre États membres : « Il est essentiel, pour construire un cadre de compétences, de connaissances et de confiance, de mettre en place des formations initiales communes, comme celles organisées par l'Espagne et la France à Valdemoro [...]. » Comme le développe l'auteur de la présente étude, ce constat est logique au regard de la coopération tous azimuts qu'entretiennent la Gendarmerie nationale et la Guardia Civil, coopération qui est un laboratoire d'idées mais aussi à l'origine d'expérimentations transfrontalières.

Malgré la libre circulation des biens et des personnes, fondement du projet européen, la dimension régaliennne de la frontière demeure, avec la juxtaposition de systèmes policiers souvent culturellement et fondamentalement différents. Pour pallier cet état de fait, de nombreux textes comme la convention d'application de l'accord de Schengen, les décisions Prüm de 2008, pour les plus connus, régissent la coopération policière opérationnelle. Cette dernière reste néanmoins perfectible. En effet, la coopération policière est une réalité européenne ancienne ancrée dans le quotidien des citoyens des zones frontalières, dont l'efficacité a été prouvée, en particulier contre la criminalité organisée et les trafics. Cependant il demeure des gisements de perfectionnement, en particulier pour faire correspondre le bassin de vie transfrontalier des citoyens européens à une coopération policière assurant pleinement leur sécurité et leur protection au quotidien.

L'eupéanisation de l'espace frontalier a en effet écrasé nos échelles de perception, entre le « global » et le « local », entre la sécurité dite « quotidienne » et la réalité européenne voire mondiale dans laquelle elle se trouve incluse. Dans ce contexte, les compétences attendues des forces de sécurité intérieure ne cessent de gagner en exigences. Pour

relever ce défi, les gendarmeries européennes, et plus particulièrement la Gendarmerie nationale et la Guardia Civil, ont fait valoir leur atout intrinsèque que sont leurs valeurs militaires et leurs styles de formation partagés. Le développement de ces compétences policières propres fondées sur l'interopérabilité ou l'intégration ou encore l'interculturalité a pour objectif de multiplier les possibles pour faire dialoguer entre eux des systèmes policiers différents. Aujourd'hui, la coopération bilatérale et multilatérale n'est plus seulement un enjeu de « retour en sécurité intérieure », mais surtout un véritable levier d'innovation et de transformation pour nos institutions. Faire ainsi dialoguer les réponses nationales autour du service rendu à l'utilisateur, et ce, quel que soit le chemin emprunté, c'est faire vivre l'esprit même de la devise européenne, « Unis dans la diversité ».

Je remercie Louis Vailhen de m'avoir fait l'honneur de me demander de préfacier le fruit de ses travaux. L'auteur mérite notre reconnaissance à de nombreux titres. En premier lieu, il faut souligner la qualité de son travail, clair et complet. Cependant son étude contribue surtout à revivifier la réflexion sur la coopération transfrontalière. Souhaitons que sa lecture soit inspirante pour la réflexion stratégique et géopolitique sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen. Rappelons enfin que l'auteur, officier de gendarmerie en poste dans un service interministériel, se trouve à la croisée du monde de la sécurité du quotidien et du monde juridique européen : son expérience de terrain lui donne la légitimité du praticien ainsi que la maîtrise des arcanes des affaires européennes, en tant qu'analyste rigoureux. La pensée en uniforme est ainsi à nouveau appelée à s'exprimer avec audace et sincérité : c'est une bonne nouvelle.

COLONEL OLIVIER ALARY
Pôle affaires européennes et internationales du cabinet
du Directeur général de la Gendarmerie nationale



Compagnies d'élèves gendarmes français et espagnols de la Gendarmerie et de la Guardia Civil défilant conjointement le 14 juillet 2018 sur les Champs-Élysées (© Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer – José Rocha).

INTRODUCTION

« Un méridien décide de la vérité. En peu d'années de possession les lois fondamentales changent. Le droit a ses époques, l'entrée de Saturne au Lion nous marque l'origine d'un tel crime. Plaisante justice qu'une rivière borne ! Vérité au-deçà des Pyrénées, erreur au-delà. » Il ne faut pas préjuger que Pascal, s'il avait vécu assez vieux pour apprendre la naissance par décret royal de la Guardia Civil le 13 mai 1844, en aurait pour autant répudié ses *Pensées*. Peut-être aurait-il seulement préféré un autre exemple. Car de part et d'autre de la ligne montagnaise, on voyait alors s'affirmer, en sus de modèles administratifs et juridiques semblables¹, deux forces de police curieusement similaires.

« Vérité au-deçà des Pyrénées, erreur au-delà. » La phrase sonne juste au sortir de la guerre d'indépendance espagnole (1808-1814) où s'exprime un sentiment anti-français particulièrement violent. Si juste que, même trente années plus tard, le duc d'Ahumada ne peut concevoir d'afficher une parenté par trop officielle entre la Gendarmerie et la Guardia Civil, dont il devient le premier directeur général.

Le lignage est pourtant manifeste : statut militaire, commandement central installé à Madrid, vie en caserne des soldats et, comme missions principales, surveillance des campagnes et des chemins, conservation de l'ordre public, contrôle des flux, assistance prêtée au pouvoir judiciaire². Traits communs qui font de la Gendarmerie nationale et de la Guardia Civil, à l'origine, des sœurs quasi jumelles.

1. Jean-Philippe Luis, « [L'influence du modèle napoléonien en Espagne \(1814-1845\)](#) », *Annales historiques de la Révolution française*, 336 (2), 2004, p. 13.

2. *Cartilla del Guardia Civil*, 1845. Ce livret, imprimé peu après la naissance du corps, était en la possession de chaque garde civil et destiné à le suivre partout où celui-ci était amené à servir. Y sont présentés, entre autres, le code d'honneur de l'institution, ses tâches principales, les règles que le militaire doit suivre dans l'exercice de ses fonctions, des modèles de procès-verbaux à transcrire dans telle ou telle situation.

Aujourd'hui pourtant, alors que les Espagnols fêteront bientôt le 180^e anniversaire de la *Benemérita*³, que reste-t-il de cette généalogie ? La seule image placée en introduction de cette étude en dit beaucoup à ce propos. Pour la première fois de son histoire, le 14 juillet 2018, la Guardia Civil défilait en corps constitué sur l'avenue des Champs-Élysées. Aux côtés des élèves-gendarmes provenant de l'École de gendarmerie de Tulle, une compagnie d'élèves provenant de l'académie de gardes civils de Valdemoro. Comme un écho à la connivence fondatrice qui avait uni les deux corps.

C'est que ces deux forces de sécurité continuent à entretenir une coopération particulièrement forte. Celle-ci est d'abord, bien évidemment, transfrontalière, puisque nos deux pays ont en partage une large bande terrestre de démarcation, mais pas seulement, car cette ligne de contact pyrénéenne est le foyer d'une collaboration qui s'exprime également dans la profondeur territoriale de nos deux pays. Plus encore, elle déborde même du seul cadre binational pour déboucher sur une géopolitique concertée.

I. LES PYRÉNÉES, OU LA COOPÉRATION AU QUOTIDIEN

Chaîne montagneuse de 430 kilomètres, culminant à 3 400 mètres d'altitude, les Pyrénées campent le décor d'une coopération de tous les instants entre nos deux États limitrophes. Le 14 juin 1985, l'accord de Schengen posait le principe de libre franchissement des frontières par tous les ressortissants des États membres de la Communauté européenne : avec lui la libre circulation des hommes et des marchandises, mais également le développement de criminalités transfrontalières et la nécessité, pour nos deux forces de sécurité, de se doter d'outils nouveaux. Ils sont présentés, le 7 juillet 1998, dans un texte fondateur pour la coopération sécuritaire entre nos deux pays, le traité de Blois. Cet accord bilatéral, entré en application cinq années plus tard¹, permet la mise en place d'actions communes et dote les forces de l'ordre de structures de coopération collectives.

LE RENFORT MUTUEL DES UNITÉS TERRITORIALES

Suivant un découpage administratif similaire à celui de la Gendarmerie, composée de régions, groupements, compagnies, et enfin de brigades, la Guardia Civil est territorialement divisée en *zonas*², *comandancias*³, *compañías*⁴ et *puestos*. Cinq groupements français, cinq commanderies espagnoles ont ainsi la

1. Décret n° 2003-915 du 19 septembre 2003 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998.

2. Au nombre de 17, elles reprennent les contours des communautés autonomes espagnoles.

3. Au nombre de 52, elles suivent quant à elles les contours des 50 provinces espagnoles, auxquelles s'ajoutent celles des villes autonomes de Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles en territoire marocain.

4. Dont les états-majors sont installés pour la plupart dans les chefs-lieux des comtés.

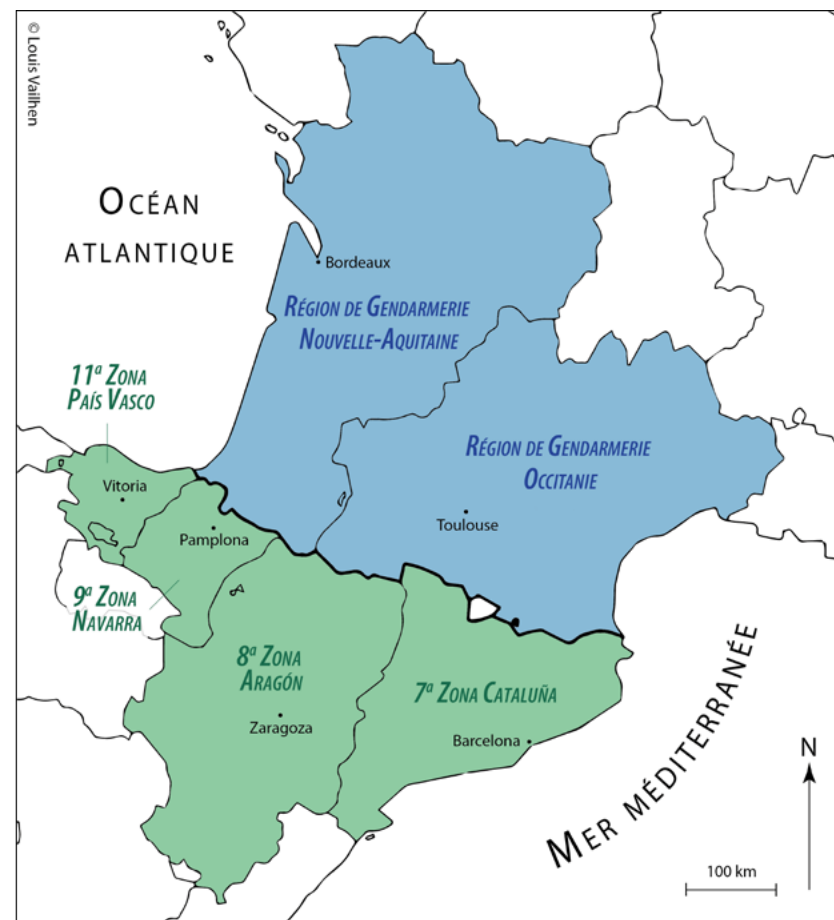
3. Surnom acquis par la Guardia Civil peu de temps après sa création, signifiant « valeureuse » et « bien-aimée », grâce à son action contre le banditisme qui minait le pays depuis des siècles et qu'elle contribua à faire reculer.

frontière en partage et en assurent la mutuelle protection. Ces territoires concentrent la majorité des unités territoriales amenées à se renforcer de part et d'autre de la frontière. La chose a de quoi surprendre car, *a priori*, la présence non consentie d'hommes en armes sur un territoire étranger constitue une violation de souveraineté. De fait, la convention de Schengen permet, à partir de mars 1995, aux forces de sécurité d'observer, de poursuivre, voire d'interpeller des délinquants au-delà de leurs seules frontières nationales⁵. Le traité de Blois va plus loin. Les unités et états-majors français présents sur la frontière travaillent en binôme avec leurs vis-à-vis espagnols. L'une et l'autre partie sont dès lors autorisées à détacher des agents chez leur voisin. Ils y relèvent toujours de leur hiérarchie d'origine, conservent leurs uniformes nationaux et leurs armes de service, mais doivent se conformer au droit national et respecter le règlement de l'unité qu'ils intègrent. L'édifice juridique est complété quelques années plus tard par le traité de Prüm. Celui-ci prévoit des cas d'assistance mutuelle – manifestations de masse, catastrophes naturelles, accidents graves – et rend possibles les interventions transfrontalières afin de prévenir la réalisation d'un danger imminent⁶.

5. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, art. 40 à 41.

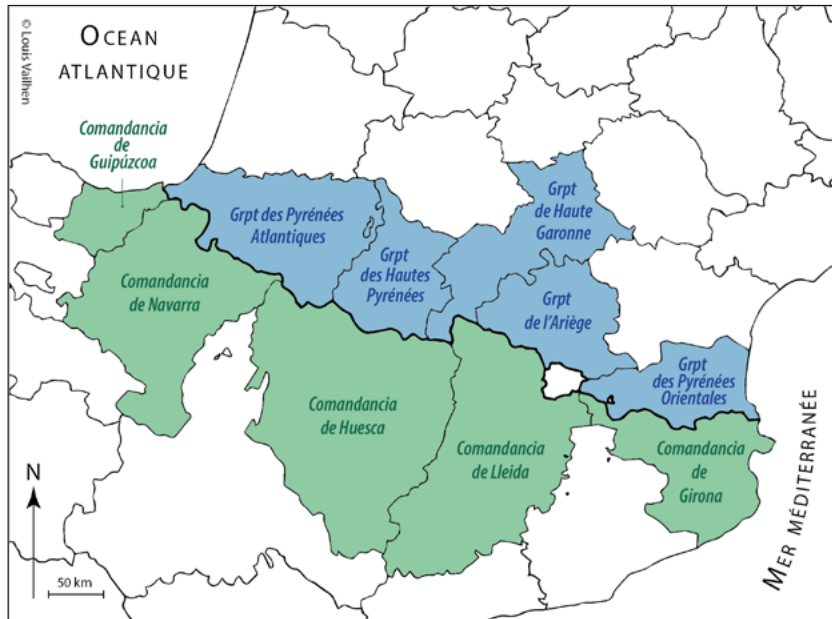
6. Traité de Prüm du 27 mai 2005, relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, art. 24 à 28. Il est signé par 7 États membres de l'Union européenne : la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche.

Carte 1
Les régions et zones frontalières



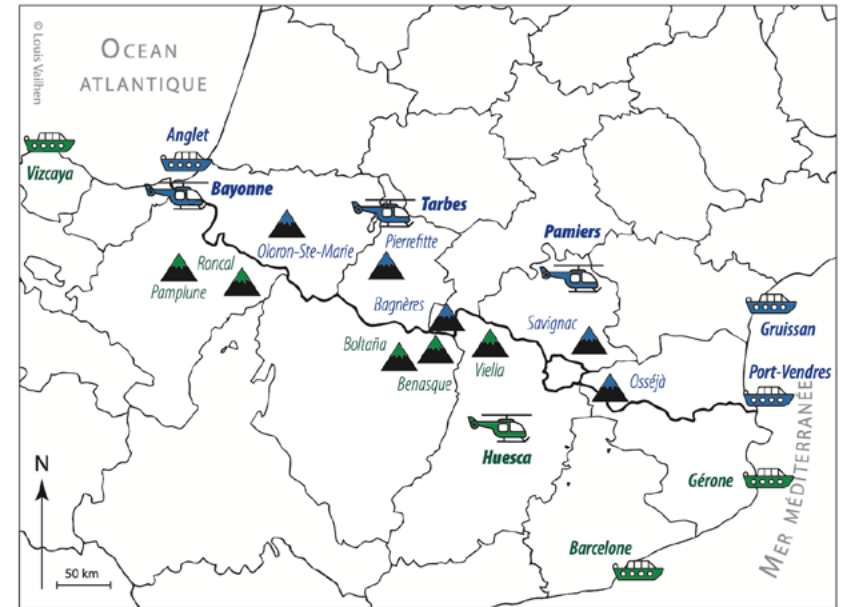
Carte 2

Les groupements et comandancias frontaliers



Carte 3

Unités spécialisées concourant à la coopération transfrontalière



Unités de Gendarmerie :

-  : Détachement aérien
-  : Vedette Côtière de Surveillance Maritime (VCSM)
-  : Peloton de Gendarmerie de Haute Montagne (PGHM)

Unités de la Guardia Civil :

-  : Détachement aérien
-  : Service maritime provincial
-  : Groupe de Secours et d'Intervention en Montagne (GREIM)

Ces mesures prennent rapidement corps au sein des unités territoriales franco-espagnoles. Elles se matérialisent par la mise en place d'équipes mixtes, regroupées le temps d'une enquête, d'un entraînement ou d'une patrouille. En période de forte affluence touristique, par exemple, on observe régulièrement des équipages composés pour moitié de gardes civils dans les stations de ski des Pyrénées-Orientales ou de Haute-Garonne, où affluent de nombreux visiteurs catalans. Sur les axes routiers empruntés pour rejoindre l'un des deux pays – comme l'A63 à Biriadou ou l'A9 au Perthus – les contrôles communs sont également courants. Enfin, des détachements de plus longue durée sont prévus à l'occasion d'événements d'ampleur internationale, comme les manifestations sportives et culturelles ou les sommets politiques. En somme, c'est d'abord et avant tout une kyrielle de brigades parsemant la frontière qui incarnent cette collaboration.

Les unités spécialisées ne sont certes pas en reste (carte 3). Les Pelotons de gendarmerie de haute montagne (PGHM), dont la charge est d'assurer la surveillance et le secours aux personnes en milieu montagneux, reconnaissent ainsi les Grupos de Rescate e Intervención en Montaña (GREIM) comme leurs partenaires naturels. Ils réalisent ensemble des missions de sauvetage dans les reliefs escarpés d'Aragon et de Navarre, appuyés par des unités hélicoptérées, et partagent régulièrement leurs techniques de canyoning ou d'alpinisme au cours d'exercices communs.

Lorsque des cimes l'on redescend vers les côtes atlantique et méditerranéenne, le constat est similaire. Là, la gendarmerie maritime collabore de manière tout aussi étroite avec le Servicio Marítimo de la Guardia Civil. Les missions qu'ils remplissent vont de la sécurisation des infrastructures portuaires, de la protection de l'environnement marin et de la police des pêches, au contrôle de l'immigration irrégulière et des trafics en tous genres. Concrètement, leur action conjointe se matérialise ici aussi par des patrouilles mixtes durant lesquelles les marins d'un pays embarquent sur une vedette du pays voisin. Le contrôle des embarcations est ensuite facilité par la maîtrise des cadres législatifs nationaux, mais aussi des règles européennes relatives au droit de navigation, par chacun des intervenants. Aussi

n'est-il pas rare de voir, dans la baie de Fontarabie, entre Irun et Hendaye, et jusque dans les ports de Marseille ou Barcelone, un chalutier accosté par des hommes en uniformes bleus et verts.

LES CENTRES DE COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) voient quant à eux se côtoyer, non pas ponctuellement, mais jour après jour, les services français et espagnols. Parmi les quatre CCPD qui jalonnent la frontière, trois se situent côté français – à Hendaye, Melles et au Perthus – et un côté espagnol, à Canfranc. Ils regroupent sous le même bâti gendarmes, policiers nationaux⁷, douaniers, gardes civils, membres du Corps national de police (Cuerpo Nacional de Policía), du service de la Surveillance des douanes (Vigilancia Aduanera) et, originalité espagnole, des polices des communautés autonomes⁸. Si la frontière pyrénéenne n'a pas le monopole de ce genre d'unités interservices⁹, elle demeure celle à laquelle sont alloués le plus d'hommes et de moyens. Celle aussi où gendarmes et gardes civils occupent, plus qu'ailleurs, une place de choix.

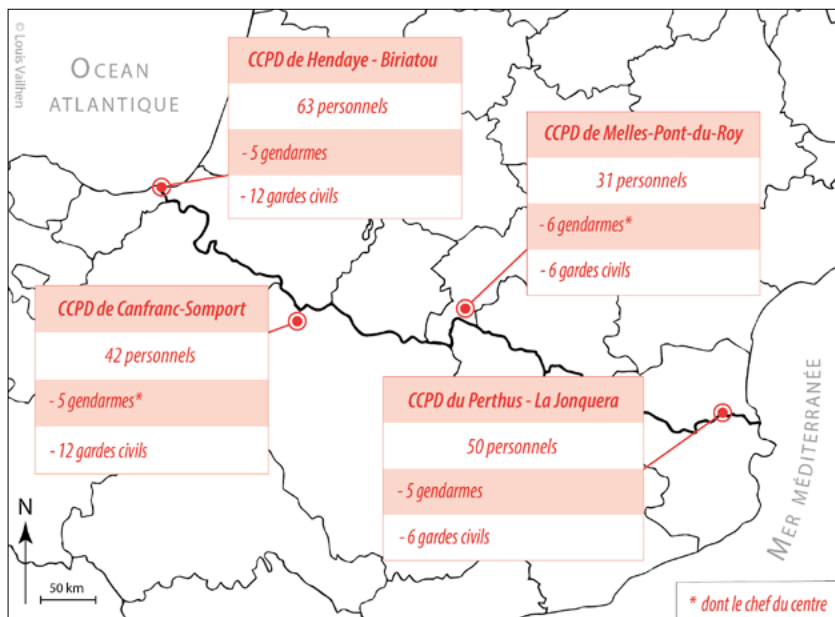
7. Provenant des services de la Police aux frontières (PAF), de la Sûreté urbaine (SU) et de la Police judiciaire (PJ).

8. Les communautés autonomes ont, pour certaines, acquis le droit de constituer des forces de police régionales. C'est le cas du Pays basque, où exerce l'Ertzaintza, des Mossos d'Escuadra en Catalogne et de la Policía Foral en Navarre.

9. La France déploie ses hommes dans 10 CCPD aux quatre coins de ses frontières hexagonales. En sus des 4 centres franco-espagnols, on trouve 2 centres franco-italiens, à Modane et Vintimille, 1 centre franco-allemand à Kehl, 1 centre franco-belge à Tournai, 1 centre franco-suisse à Meyrin et 1 centre quadripartite à Luxembourg-Ville (Luxembourg-France-Allemagne-Belgique).

Carte 4

Effectifs de la Gendarmerie et de la Guardia Civil dans les CCPD franco-espagnols (chiffres 2023)



Les thèmes sécuritaires phares qui leur sont assignés sont la lutte contre la criminalité transfrontalière, l’immigration irrégulière, les trafics illicites et la prévention des troubles à l’ordre public. Ces centres se conçoivent néanmoins comme des unités de soutien, répondant aux sollicitations d’unités opérationnelles extérieures. Ils mettent à disposition l’ensemble des fichiers, à la fois français et espagnols, de chacun des services qui les composent.

Tableau 1

Informations accessibles aux CCPD

Personnes	Moyens de locomotion	Sociétés	Objets et marchandises	Documents	Autres
Identité et adresse	Véhicule terrestre	Dirigeant	Ligne téléphonique	Pièce d’identité	Vidéo-surveillance transfrontalière
Antécédents judiciaires	Aéronef	Siège social	Marchandise soumise à restriction	Permis de conduire et carte grise	Fréquentation des hôtels (Espagne)
Trace ADN et empreinte digitale	Bateau	Activité	Arme	Titre de séjour	
Détention pénitentiaire				Permis de vol ou de navigation	
Historique des contrôles de police (Espagne)					
Identification de cadavre					

Leur efficacité repose sur la souplesse avec laquelle ils peuvent être saisis. Dès lors que son dossier est lié à la délinquance transpyrénéenne, tout officier de police judiciaire ou agent de police judiciaire présent sur le territoire national peut faire appel à eux : en l’espèce, c’est la compétence matérielle qui s’applique, et non la compétence territoriale¹⁰. Leur réactivité est par ailleurs souvent citée en exemple puisque, à eux quatre, ils assurent une permanence téléphonique continue et répondent, dans la très grande majorité des cas, en quelques heures à toute sollicitation extérieure.

Outre cette manne de renseignements, que les CCPD peuvent apporter à différents stades de l’enquête (flagrance, investigations au long cours, interpellation), ils remplissent une autre mission d’importance : la coordination des actions

10. Note-Express n° 29795 DEF/GEND/OE/SDCI/COOPOL du 27 février 2007 relative à l’utilisation des centres de coopération policière et douanière (CCPD) par les enquêteurs de la gendarmerie.

franco-espagnoles. Qu'il s'agisse de poursuites transfrontalières, des remises d'étrangers en situation irrégulière¹¹, de l'identification d'un réseau criminel, de la mise en œuvre d'un mandat d'arrêt européen ou de la gestion d'un événement public d'ampleur internationale, leur compétence d'analyse et de recoupement est souvent sollicitée. Aussi les a-t-on dernièrement vus impliqués dans des sujets aussi variés que la préparation du G7 à Biarritz¹², le démantèlement d'un important trafic d'héroïne dans l'Hérault¹³, ou encore l'opération LIMES, visant à renforcer le contrôle aux frontières à la suite des attentats commis sur le sol français en octobre 2020¹⁴.

Les Pyrénées sont donc parcourues d'un lavis particulièrement dense. La Gendarmerie et la Guardia Civil y déploient un nombre important d'effectifs, chevilles ouvrières des échanges franco-espagnols. Ce noyau irrigue un réseau plus large, englobant l'ensemble des territoires métropolitains de nos deux pays qui, de Paris à Madrid, façonnent une coopération, non plus uniquement transfrontalière, mais véritablement binationale.

11. Les CCPD sont systématiquement saisis de la découverte d'un étranger en situation irrégulière sur le territoire français si des éléments portent à croire qu'il provient d'Espagne. Deux procédures de réadmission vers l'Espagne sont alors prévues. Une procédure accélérée, prévue par les accords de Malaga, si l'individu se trouve à proximité immédiate de la frontière et n'a pas été retenu sur le territoire français plus de 4 heures. L'autre, dite « réadmission Schengen », nécessitant l'accord des autorités administratives.

12. Félix Dufour, « [Une importante opération de contrôle sur la frontière pyrénéenne](#) », *Aqui!*, 19 février 2019.

13. « [Florensac – Un trafic international de stupéfiants démantelé](#) », *Hérault Tribune*, 9 avril 2019.

14. Sophie Bernard, « [En visite dans les Pyrénées-Orientales, Emmanuel Macron annonce un renforcement du contrôle aux frontières](#) », *GendInfo*, 5 novembre 2020.

II. L'ARRIÈRE-PAYS, OU LA COOPÉRATION DES SERVICES

Si, localement, nos garde-frontières se sont toujours côtoyés, la collaboration des services franco-espagnols à l'échelle nationale est plus récente. L'autarcie dans laquelle le régime franquiste avait plongé l'Espagne ne rendait pas possible, jusqu'en 1975 et la transition démocratique du pays, l'émergence d'une véritable collaboration policière. L'amorce d'un tel projet a eu lieu quelque temps plus tard, au cours des années 1980¹. Elle a été rendue possible par la montée en puissance de l'organisation Euskadi ta Askatasuna (ETA), dont l'objectif était de constituer un État autonome à cheval sur le Pays basque espagnol, la Navarre et les Pyrénées atlantiques. Ses actions et ses moyens logistiques étaient cependant loin de se cantonner à ces seules régions et se déployaient sur l'ensemble du territoire métropolitain espagnol ainsi que sur une part importante du territoire français². L'étendue de cette organisation, ajoutée au bilan humain produit par quarante années d'un activisme meurtrier³, a constitué le ciment d'une coopération d'ampleur nationale entre les services de la Gendarmerie et de la Guardia Civil.

POLICE ET RENSEIGNEMENT JUDICIAIRE

Au sein de la Gendarmerie, c'est le Service central de renseignement criminel (SCRCGN), partie intégrante du Pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale (PJGN), qui alimente les échanges franco-espagnols en termes de renseignement. Son interlocuteur espagnol est le Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el

1. Lucas Alvarez, « [La France entre Espagne et ETA. La mise en œuvre d'une coopération antiterroriste \(1980-1990\)](#) », sous la direction de Olivier Wieviorka, Mémoire de Master 2, Histoire, École normale supérieure de Paris Saclay, 2018.

2. Pour preuves, l'attentat du 15 juillet 2000 à Malaga, ville côtière du sud de l'Espagne, ou la découverte de caches d'armes dans la région d'Angers en 1991.

3. Le 16 avril 2018, jour de la dissolution officielle de ETA, 829 victimes de l'organisation avaient été recensées, dont 203 gardes civils espagnols.

Crimen Organizado (CITCO), qui comprend également des policiers, agents des services pénitentiaires et militaires espagnols mais dont la direction est traditionnellement confiée à la Guardia Civil.

Afin de faciliter leurs échanges, ces services s'appuient sur des agents de liaison, détachés en permanence dans le pays hôte pour suivre l'évolution sécuritaire du pays. Côté Gendarmerie, ces agents de liaison dépendent de la Direction de la coopération internationale et sécurité (DCIS) et, pour la Guardia Civil, de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería (DGRIE). Déployés au sein des ambassades et consulats, ils assurent la mise en œuvre des programmes de coopération, dispensent actions de conseil et de formation. Parmi eux, on distingue, selon la terminologie française, l'attaché de sécurité intérieure (ASI) et son adjoint (ASIA), un ou plusieurs assistants, des officiers de liaison à dominante particulière ou encore des experts techniques. Cette équipe forme un Service de sécurité intérieure (SSI), composé pour une moitié de gendarmes, et pour l'autre de policiers. Parmi les 74 délégations de ce genre que la France déploie à l'étranger, le SSI français en Espagne est souvent décrit comme l'un des plus importants⁴.

Aujourd'hui, trois thèmes sécuritaires majeurs occupent ces agents et, plus largement, les services de coopération franco-espagnols : le terrorisme, le trafic de drogues et l'immigration irrégulière.

En matière de terrorisme, la coopération franco-espagnole naît d'abord d'une menace similaire. Au terrorisme basque a succédé au cours des années 2000 et 2010 le terrorisme islamiste, d'abord porté par Al-Qaïda puis par l'État islamique. Les attaques les plus meurtrières commises en France sont connues : Toulouse et Montauban en 2012, Paris en 2015, Nice en 2016, Strasbourg en 2018. En 2004, l'Espagne enregistre quant à elle l'attentat ayant

4. En son sein, le poste d'ASIA est occupé par un gendarme du grade de lieutenant-colonel, installé à l'ambassade de France à Madrid.

fait le plus grand nombre de victimes sur le continent européen⁵, auquel s'ajoutent ceux de Barcelone et de Cambrils en 2017. Gendarmerie et Guardia Civil font donc front commun contre un même ennemi ayant plusieurs fois endeuillé leur sol.

Pour prévenir ce genre de crime, l'échange d'informations est capital et est assuré par des unités permanentes de renseignement franco-espagnoles⁶. Elles ont pour objectif de déceler, identifier et localiser toute personne susceptible de commettre des infractions terroristes⁷, en particulier celles transitant entre un pays et l'autre. Ces échanges sont facilités par la présence d'officiers de liaison spécialisés dans l'antiterrorisme. C'est sur eux que repose la rapidité de transmission des informations lorsqu'un attentat est imminent ou vient d'être commis. Ils peuvent solliciter ou transmettre auprès du pays hôte des informations très concrètes comme l'identité des membres d'un commando en fuite, l'immatriculation d'un véhicule recherché ou un mandat d'arrêt international. Bien que le détail de leurs missions reste confidentiel, on peut en identifier la trace à certaines occasions, comme à la suite de l'attentat de Trèbes, où les services français ont été avertis que l'arme employée par le terroriste était d'origine espagnole. En termes de coopération judiciaire, les services franco-espagnols peuvent enfin s'appuyer sur un registre commun en matière de terrorisme, hébergé par l'agence Eurojust et permettant de faire le lien entre les procédures engagées en Espagne ou en France⁸.

5. Exception faite, en 1988, de l'attentat de Lockerbie. Le 11 mars 2004 au matin, plusieurs bombes explosent dans des trains circulant à Madrid et en périphérie de la ville. L'attentat, attribué dans un premier temps à l'ETA, puis à Al-Qaïda, fait 193 victimes.

6. Décret n° 2013-208 du 12 mars 2013 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, art. 1.

7. Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, art. 16.

8. Déclaration commune de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Belgique en faveur de la création d'un « registre judiciaire européen antiterroriste » auprès d'Eurojust, 20 juin 2018.

S'agissant du trafic de stupéfiants, les deux pays mènent également un large panel d'actions en commun. La France et l'Espagne se situent en effet au carrefour de plusieurs routes de la drogue : une route Sud-Nord, d'où remontent annuellement les tonnes de cannabis et de cocaïne en provenance du Maroc et d'Amérique latine ; une route Nord-Sud, de laquelle provient l'héroïne produite dans les pays d'Asie centrale et du Sud-Est, entrée par les Pays-Bas ; une route Est-Ouest, empruntée par les différentes drogues de synthèse fabriquées en Europe centrale. Pour les trafiquants, la France et l'Espagne sont tour à tour des territoires de vente, de transit et, plus rarement, de production.

Les méthodes d'acheminement entre les deux pays sont multiples. Le convoi de véhicules de type « go-fast » est la plus courante, mais les trafiquants emploient également des moyens de transport maritimes comme des vedettes rapides, des voiliers maquillés en navires de plaisance ou des cargos à bord desquels la marchandise est dissimulée parmi les conteneurs. Enfin, les aéroports constituent eux aussi un point névralgique de l'acheminement de ces substances illicites, transportées dans les bagages ou *in corpore*, par ingestion de capsules.

En France, le service central chargé de coordonner la lutte contre ce type de criminalité est l'Office anti-stupéfiants (OFAST), service à compétence nationale auquel la Gendarmerie est intégrée, bien qu'il fasse partie de la Direction nationale de la police judiciaire. L'organigramme est similaire pour les forces de l'ordre espagnoles, puisque la Guardia Civil déploie des enquêteurs au sein de la Unidad de Droga y Crimen Organizado (UDYCO), qui dépend du Comisaría General de Policía Judicial. La participation de nos deux forces de police à statut militaire n'en est pas moins déterminante. En effet, les sections de recherches (SR) de la Gendarmerie⁹ interviennent quotidiennement pour des affaires d'importance relatives au trafic de stupéfiants. Celles qui

9. En France, il existe, la plupart du temps, une section de recherches par cour d'appel, ce qui en porte le nombre à 36 sur l'ensemble du territoire français. Ce type d'unités de police judiciaire a pour mission de prendre à son compte toute enquête qui, du fait de sa sensibilité et sa complexité, nécessite un investissement humain et matériel important. Chaque section de recherches

ont le plus l'occasion de travailler avec leurs homologues espagnols au sein d'équipes communes d'enquête (ECE) sont celles de Toulouse, Bordeaux et Montpellier. Néanmoins, cette collaboration peut s'étendre bien au-delà de la seule région frontalière, comme en témoigne l'implication des sections de recherches de Nancy et Reims dans l'arrestation, début 2021, d'un important trafiquant de stupéfiants à Marbella, au sud de l'Espagne. Les interlocuteurs ibériques des sections de recherches sont les Equipos de Investigación Contra el Crimen Organizado (ECO)¹⁰ dont celles de Malaga, Alicante et Barcelone, situées sur la côte Est de l'Espagne, sont en contact très régulier avec les autorités françaises. Ces enquêteurs sont appuyés par des agents de liaison, détachés en permanence dans l'un ou l'autre pays et spécialisés dans ce domaine. Ils échangent également avec des partenaires extérieurs, comme les polices portugaise ou marocaine¹¹.

Ces enquêteurs mènent différentes actions en commun. En premier lieu, ils sont chargés d'identifier les groupes criminels et leurs réseaux, puis de localiser les bases logistiques où la drogue est stockée, ainsi que les axes empruntés pour effectuer les trajets entre la France et l'Espagne. Pour y parvenir, ils s'appuient sur différentes techniques d'enquête : filatures, écoutes téléphoniques et livraisons surveillées. Lorsque les informations récoltées sont suffisantes, ils procèdent à l'interpellation simultanée des trafiquants de part et d'autre de la frontière, au cours d'opérations minutieusement coordonnées. Pour ce qui est des actions plus ponctuelles, les gendarmes français sont souvent associés

est divisée en différents groupes d'enquêteurs spécialisés, dont l'un est souvent dédié à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

10. Ces équipes d'enquête contre le crime organisé sont rattachées à la Unidad Central Operativa (UCO), le service central de police judiciaire de la Guardia Civil. Bien qu'elles soient au nombre de 6 et que chaque communauté autonome n'en soit pas dotée, elles sont amenées à intervenir sur l'ensemble du territoire espagnol, voire à l'étranger.

11. Déclaration d'intention entre le ministre de l'Intérieur de la République française et le ministre de l'Intérieur du Royaume d'Espagne relatif au renforcement de la coopération en matière de lutte contre la drogue, 20 février 2017.

à l'opération « Passage du détroit »¹² déclenchée au retour des populations nord-africaines habitant en Europe vers leurs pays d'origine à l'occasion des vacances estivales. Au cours de cette opération, où plusieurs millions de voyageurs et des centaines de milliers de véhicules traversent le détroit de Gibraltar à bord de nombreux ferrys, les saisies de produits stupéfiants sont en effet importantes.

Cette coopération policière est ici encore doublée d'une coopération judiciaire, puisqu'un groupe de travail réunissant des magistrats spécialisés et des membres des forces de l'ordre, créé dès 2008, se réunit chaque année afin d'émettre des propositions concrètes au sujet de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Ce comité, nommé Groupe de liaison anti-drogue (GLAD), a jusqu'ici principalement dédié ses travaux à la confiscation des avoirs criminels et à la transmission des commissions rogatoires internationales.

Quant à la lutte contre l'immigration irrégulière, troisième et dernier axe majeur de coopération judiciaire entre Guardia Civil et Gendarmerie, elle s'inscrit dans un contexte bien particulier pour les deux pays. La situation géographique de l'Espagne fait d'elle un des pays les plus exposés à la pression migratoire, puisqu'elle se trouve à la frontière extérieure de l'Union européenne et de l'espace Schengen, dans un face-à-face immédiat avec l'Afrique du Nord¹³. Plus proches encore, les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla constituent une frontière terrestre directe avec le territoire marocain. Enfin, les îles Canaries, à l'ouest du Sahara occidental, et les îles Baléares, au nord des côtes algériennes, forment autant de zones de rebond pour les migrants qui souhaitent atteindre le continent européen. En somme, l'Espagne est le premier pays européen accessible pour les migrants empruntant la route de la Méditerranée occidentale. Aux yeux de la France, c'est un État-tampon avec lequel il s'agit

12. Nommée « Operación Paso del Estrecho » en espagnol ou opération « Marhaba » au Maroc.

13. Dans la partie la plus étroite du détroit de Gibraltar, 14 kilomètres séparent en effet les côtes espagnoles et marocaines.

de collaborer étroitement afin d'éviter que les frontières hexagonales ne soient à leur tour atteintes et franchies.

Outre la coopération transfrontalière évoquée plus haut, les échanges entre les deux forces de l'ordre s'appuient ici encore sur des officiers de liaison spécialisés dans cette thématique. Ils doivent être capables d'identifier les itinéraires et moyens de transport privilégiés par les migrants, d'aider au démantèlement des organisations criminelles de passeurs, d'établir la vraie identité des étrangers qui se présentent souvent sous de faux noms et de participer à leur rapatriement dans leurs pays d'origine. Ils mènent également des actions de formation dans la reconnaissance des faux documents, qu'il s'agisse de visas, de passeports ou de titres de séjour contrefaits. Ces formations sont dispensées au personnel diplomatique et aux agents des sociétés de transport, comme ceux des compagnies aériennes au départ des aéroports de Melilla, Madrid ou Paris¹⁴.

LES ÉCHANGES AU SEIN DES CENTRES DE FORMATION

Afin d'acculturer pleinement leurs hommes aux méthodes adoptées dans le pays voisin, la Gendarmerie nationale et la Guardia Civil ont également mis en partage leurs programmes de formation. À différents stades de leurs carrières, toutes spécialités confondues, les gendarmes et les gardes civils peuvent en effet bénéficier d'un échange ou d'un stage dispensé par leurs homologues. Il s'agit là d'un des aboutissements majeurs de la coopération entre nos deux institutions, dont aucun autre pays européen ne peut se prévaloir.

L'exemple le plus marquant de cet « Erasmus » franco-espagnol est l'échange instauré entre les écoles de sous-officiers. Lors du sommet de Malaga, en février 2017, il est en effet décidé qu'une compagnie d'élèves-gendarmes réalisera une partie de sa formation initiale à l'étranger. À tour de rôle, la France et l'Espagne accueilleront donc les jeunes recrues du pays voisin. En octobre 2017, l'école de

14. Règlement n° 377/2004 du Conseil de l'Union européenne du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration ».

Valdemoro¹⁵, près de Madrid, inaugure ce système. Cent vingt élèves-gendarmes et 20 formateurs français provenant de l'École de gendarmerie de Tulle arrivent en Espagne pour une scolarité de 9 mois. L'année suivante, en janvier 2019, ce sont 120 *guardias alumnos* et leurs 16 cadres qui rejoignent l'École de gendarmerie de Dijon.

Illustration 1

Élèves-gendarmes français et espagnol à l'école de Valdemoro



© El Confidencial - Daniel Borasteros.

À son arrivée, la promotion forme un binôme avec une promotion de l'école d'accueil, avec qui elle vit en immersion durant toute la durée du séjour. Les élèves assistent pendant leur scolarité à des cours de langue, afin de maîtriser l'idiome du pays hôte, mais aussi à des enseignements communs. Chacun partage à ce titre ses domaines d'expertise. Les formateurs espagnols dispensent des cours au sujet de la lutte contre le terrorisme et la

criminalité organisée, le contrôle des flux migratoires ou la fraude documentaire. Les formateurs français, eux, mettent en avant la police technique et scientifique, l'intervention professionnelle et le maintien de l'ordre. Pour compléter cette immersion, les élèves participent aux grandes cérémonies nationales, comme le 14-Juillet en France et le 12-October en Espagne. Enfin, à l'issue de leur scolarité, les élèves sont orientés en priorité vers des postes transfrontaliers ou en lien avec la coopération franco-espagnole. Ils évoluent ainsi avec aisance, dès leur entrée en fonction, auprès de leurs partenaires.

Ce type d'échange, inauguré par les deux pays et répété depuis d'année en année, fait figure de modèle en Europe et pourrait créer des émules, notamment auprès de la Guardia Nacional Republicana portugaise et des Carabinieri italiens, dont les représentants sont régulièrement conviés à assister aux temps forts de cette formation délocalisée. Les quatre pays méditerranéens se sont d'ailleurs récemment engagés au sein du projet « Polaris », qui étend ce principe d'une formation initiale commune entre forces de l'ordre.

Au-delà de cette formation initiale, la formation continue des forces de l'ordre est elle aussi concernée par la coopération franco-espagnole. La très grande majorité des centres de formation proposent en effet des stages à l'adresse de leurs homologues transpyrénéens. Plus courts, ils visent à comparer les pratiques, partager les savoir-faire, s'inspirer des techniques exposées, voire harmoniser les doctrines d'emploi.

15. Le Colegio de Guardias Jóvenes « Duque de Ahumada » de Valdemoro est une institution fondée en 1855, destinée à former les enfants de gardes civils. Elle peut être comparée aux lycées militaires français disposant de classes préparatoires.

Illustration 2

Gendarmes mobiles français et espagnols lors d'un exercice de maintien de l'ordre au Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG)



© CNEFG.

Parmi ces établissements, on peut notamment citer le Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie (CNEFG)¹⁶, jumelé depuis 2001 avec la Unidad de Acción Rural (UAR)¹⁷. Ils accueillent tous deux, de manière permanente, un membre de l'institution partenaire en tant qu'observateur. Par ailleurs, ils organisent à intervalles réguliers des exercices d'ampleur

16. Ce centre, implanté à Saint-Astier en Dordogne, dispense à l'ensemble des gendarmes mobiles ainsi qu'à certains gendarmes départementaux leur formation au maintien de l'ordre et à l'intervention professionnelle. Il dispose pour cela d'infrastructures importantes, permettant de recréer, dans des conditions proches du réel, des manifestations, des émeutes, ou encore des tueries de masse.

17. Unité comprenant le Grupo de Acción Rápida (GAR) dédié à la lutte antiterroriste, et le Centro de Adiestramientos Especiales (CAE) qui sélectionne et forme les gardes civils appelés à cette spécialité. Elle est implantée dans la ville de Logroño, au nord du pays.

internationale, nommés European Union Police Service Training (EUPST). En 2017, le CNEFG accueillait 25 forces de sécurité intérieure pour une série d'exercices grandeur nature. Parmi les multiples *scenarii* déclinés pendant une dizaine de jours, on trouvait, entre autres, des exercices de libération d'otages, de démantèlement de réseaux liés au trafic d'armes ou de recherche d'explosifs sur personnes en mouvement. Quelques mois plus tôt, les Espagnols organisaient eux aussi un exercice auquel participaient plus de 200 policiers et gendarmes issus de nombreux pays, dont plusieurs gendarmes français. Il s'agissait cette fois-ci d'un exercice de maintien de la paix mené par une force de gendarmerie déployée sous mandat européen dans un pays étranger.

Enfin, le CNEFG accueille des stagiaires pour des formations plus spécifiques, dédiées à la préparation des projections extérieures, notamment en Afrique francophone, et parmi lesquels on retrouve quasi-systématiquement des gardes civils.

Citons encore, pour confirmer l'importance des relations franco-espagnoles en matière de formation, le cas de l'École des officiers de la Gendarmerie nationale, qui accueille depuis plusieurs années un officier professeur de la Guardia Civil ; les échanges entre le Centre national d'instruction cynophile de la gendarmerie et la Escuela de Adiestramiento de Perros ; entre le Centre national d'instruction de ski et d'alpinisme de la gendarmerie et le Centro de Adiestramientos Específicos de Montaña ; entre les pilotes d'hélicoptère des Forces aériennes de gendarmerie et du Servicio Aéreo de la Guardia Civil ; entre le Centre national de formation à la sécurité routière et la Escuela de Tráfico, où un instructeur français participe à la formation initiale des gardes civils motocyclistes.

Au-delà de la seule frontière pyrénéenne, la Gendarmerie et la Guardia Civil ont donc développé un ensemble de programmes de coopération à l'échelle nationale, qui peuvent concerner l'intégralité des thématiques sécuritaires et la quasi-totalité de leurs personnels. S'inspirant mutuellement, l'une et l'autre sont devenues des partenaires accomplis, ce qui leur permet d'assumer conjointement des missions à l'international.

III. LES ZONES DE PROJECTION, OU LA COOPÉRATION À L'INTERNATIONAL

La Gendarmerie et la Guardia Civil disposent toutes deux de certains attributs qui facilitent leur action à l'international. Outre leur expertise en matière de formation, de maintien de l'ordre ou de police judiciaire, leur statut militaire leur confère une rapidité de projection et une aptitude au travail interarmées. Ce statut implique une disponibilité permanente, une capacité à évoluer dans un environnement dégradé, une maîtrise de certains matériels et armes de guerre. Les deux forces peuvent ainsi évoluer dans des situations très diverses, allant du temps de paix au temps de crise¹. À l'étranger, elles interviennent là où les forces de police civile pourraient être débordées par des formes inhabituelles de violence, mais où l'envoi de l'armée pourrait être considéré comme un moyen d'action trop lourd. Elles offrent donc aux gouvernements français et espagnol une latitude d'emploi unique. La projection de gendarmes ou de gardes civils peut devenir, dans ces circonstances, un acte diplomatique auprès de partenaires internationaux et un outil géopolitique sur les théâtres d'action extérieurs. Or, la bonne entente entre les deux forces de sécurité fait qu'elles collaborent au sein de nombreuses instances internationales et qu'elles sont souvent employées ensemble à l'étranger.

LES ORGANES DE COOPÉRATION

Parmi les différentes organisations internationales, la Gendarmerie et la Guardia Civil sont d'abord et avant tout sollicités par l'Organisation des Nations unies (ONU) et, plus précisément, par sa composante police (UNPOL). Cette entité met

1. C'est ce qui est souvent désigné sous l'expression de « continuum Sécurité-Défense » décrite notamment dans Yves Chevrel & Olivier Masseret, « [La gendarmerie, acteur paradoxal de la "sécurité intérieure-extérieure"](#) », *Revue internationale et stratégique*, 59 (3), 2005, p. 57-70.

en œuvre des missions de police administrative ou judiciaire, de maintien de l'ordre, de protection des populations, de formation des polices locales ou encore d'appui au profit de la Cour pénale internationale. Le premier déploiement de la force de police des Nations unies a lieu dans les années 1960 au Congo, mais ce n'est qu'à la fin des années 1980 qu'elle devient un outil stratégique. En effet, alors que les opérations de maintien de la paix sous mandat onusien étaient auparavant l'apanage des militaires, les composantes civiles et policières sont progressivement prises en compte, afin de faire face aux situations nouvelles qui émergent après la chute du bloc soviétique (guerres civiles, effondrement des institutions étatiques de certains pays). La création en 1992 du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), comprenant à partir de 2007 une division police, parachèvent le processus. L'UNPOL commence à disposer de pouvoirs de coercition et de formation, employés lors de la guerre du Kosovo. En 2014, la publication de la résolution 2185 du Conseil de sécurité de l'ONU², entièrement dédiée à la police des Nations unies, consacre l'importance des forces policières dans la résolution des crises, désormais conçues comme « multidimensionnelles »³. Dans ce contexte, le particularisme des forces de police à statut militaire est progressivement reconnu. Elles disposent en effet des mêmes capacités que les forces de police civiles, tout en étant interopérables avec les forces armées. Elles peuvent intervenir au cours d'une opération de maintien de la paix, au cœur de la population civile, et ce malgré un conflit armé en cours ou une forte menace terroriste.

L'OTAN s'est également intéressée à ce particularisme à partir de son intervention en Bosnie-Herzégovine, en 1997⁴. Chargée

2. [Résolution 2185 \(2014\), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7317^e séance, le 20 novembre 2014.](#)

3. Bettina Boughani (colonelle), « [Approche générale des opérations de maintien de la paix \(composante police\) menées sous mandat ONU](#) », *Revue de la Gendarmerie nationale*, 253, 2015, p. 66-73.

4. Laurent Philipona (lieutenant-colonel), « [Rôle et place de la Gendarmerie dans les opérations de stabilisation](#) », *Revue de la Gendarmerie nationale*, 253, 2015, p. 83-90.

de maintenir l'ordre et la sécurité pour permettre la reconstruction du pays, elle identifie un vide à combler (*security gap*) entre le mandat donné à son organisation et le mandat donné à l'ONU, qui intervenait également sur place. Dans cette zone grise, situé à la frontière du militaire et du policier, personne ne pouvait ou ne voulait prendre de responsabilités. Finalement, ce fossé a été comblé par une unité multinationale spécialisée (MSU) de l'OTAN, composée de forces de type gendarmerie (GTF). Depuis cette intervention, ce modèle a été mis en œuvre à plusieurs reprises. L'OTAN a même fondé en 2015 un Centre d'excellence dédié aux forces de police de stabilisation (NATO Stability Policing Centre of Excellence – NSPCoE⁵) auquel participent 9 forces de police à statut militaire, dont la Gendarmerie et la Guardia Civil. Établi à Vicenza en Italie, le centre a pour objectif d'incarner un pôle d'expertise sur ce type de forces de police, capables d'intervenir dans des situations de conflit ou de post-conflit. Pour ce faire, le centre dispose de trois sous-directions : la première est dédiée à l'élaboration d'une doctrine et de normes communes permettant l'intégration des forces de police de stabilisation au sein des forces militaires ; la deuxième à la formation, à la mise en place d'entraînements et d'exercices impliquant ces mêmes forces de police ; la troisième à l'innovation et aux retours d'expérience.

Lorsqu'elles sont projetées sous mandat européen, Gendarmerie et Guardia Civil s'inscrivent dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). À cet égard, au lendemain de la crise yougoslave en juin 2000, l'Union européenne se décide à développer des capacités communes dans quatre nouveaux secteurs : la police, l'État de droit, l'administration civile et la protection civile. La composante « police » est d'ailleurs à l'époque considérée comme le domaine prioritaire dans la mesure où la sécurité publique constituait un préalable à toute tentative de reconstruction étatique. C'est ainsi que les États membres conviennent de créer, sur la base d'une contribution volontaire, une force de police qui puisse être déployée

5. <https://www.nspcoe.org>.

à l'étranger, composée de contingents interopérables appelés Integrated Police Units (IPU).

Dans ce sillage et à l'initiative de la France, une force de gendarmerie européenne (FGE ou EUROGENDFOR) est constituée en 2004. L'objectif est alors de pouvoir disposer d'une force de police à statut militaire dédiée à la gestion de crises internationales et capable d'intervenir sur tout le spectre des missions civilo-militaires. Elle peut notamment être déployée aux côtés des forces armées au cours d'un conflit de haute intensité. Dans ces circonstances, elle assume la mission de police prévôtale et participe à la sécurité des bases militaires et à leur discipline interne. En période de transition, elle peut accomplir les missions classiques des forces de sécurité, pour pallier les carences étatiques locales. À mesure que l'État se reconstruit et que la situation se normalise, la FGE est enfin chargée de former les forces de l'ordre nationales pour leur permettre d'assumer progressivement leurs tâches. Capable de déployer 800 gendarmes dans les trente jours et 2 300 à plus long terme, la FGE a vocation à être mise à disposition de l'UE en priorité. Néanmoins, elle reste sous le contrôle de ses États membres⁶ et peut aussi être engagée au profit d'autres organisations (ONU, OTAN, OSCE, UA, coalition *ad hoc*). Elle est dirigée par un Comité interministériel de haut niveau (CIMIN), qui donne la direction politico-stratégique de la force. Elle ne dispose pas de forces permanentes mais d'un état-major constitué qui mobilise, au cas par cas, des experts ou des unités nationales⁷. Parmi eux, la France est le plus gros contributeur en termes de personnels. L'Espagne a quant à elle déjà mis à disposition de la FGE plus de 6 000 gardes civils depuis sa création.

En parallèle de ces vecteurs de projection, l'Union européenne fait également dialoguer la Gendarmerie et la Guardia Civil au sein de différentes instances, au premier rang desquelles

6. La FGE compte aujourd'hui sept membres (France, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie et Pologne), un pays partenaire (Lituanie) et un pays observateur (Turquie).

7. Pierre-Yves Bardy, « [Les gendarmeries peuvent-elles contribuer à sauver l'Europe ?](#) », *Revue Défense nationale*, 803 (8), 2017, p. 67-72.

se trouvent les agences européennes, dont Europol, l'agence de coopération policière ; Frontex, l'agence de garde-frontières et garde-côtes ; ou encore le CEPOL, l'agence de formation des forces de l'ordre européennes. L'UE met également en relation des experts au sein de différents groupes de travail et réseaux thématiques⁸. Le réseau ATLAS, organe de coopération entre 38 forces spéciales d'intervention européennes, peut être pris en exemple. Ce réseau organise la tenue d'entraînements et de forums de discussion au sein de centres d'excellence disséminés dans différents pays européens. Il permet également depuis 2008 à l'un de ses États membres de demander des renforts à ses homologues, en cas de crise transfrontalière, d'attaque multiple ou d'événement public d'ampleur. Cet organe de coopération régionale compte notamment parmi ses membres le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) et la Unidad Especial de Intervención (UEI) qui entretiennent des relations bilatérales particulièrement étroites. Ces échanges rendent possibles le partage d'expertise et la préparation de potentielles opérations conjointes. En témoigne la tenue, en 2018, d'un exercice de contre-terrorisme aérien organisé à Teruel en Espagne, où l'expertise du GIGN a été plébiscitée.

8. La Gendarmerie et la Guardia Civil sont représentées dans les groupes du Conseil européen Application de la loi (COSI et LEWP), Terrorisme (COTER et TWP), Drogue (GHD), Cyber (GHQC), Affaires Schengen, Échanges d'informations (IXIM), Affaires maritimes (AQUAPOL). Les réseaux concernés sont quant à eux dédiés à la prévention de la délinquance (EUCPN), à la police de la route (ROADPOL), à la police scientifique (ENFSI) et à la prévention de la radicalisation (RAN). Enfin, les deux forces de l'ordre sont parties prenantes au sein de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT).

Illustration 3
Organisations internationales
dont la Gendarmerie et la Guardia Civil sont membres



© Louis Vaillhen

Enfin, dans le domaine de la coopération internationale entre la Gendarmerie et la Guardia Civil, il est essentiel de mentionner la FIEP, l'Association internationale des gendarmeries et des forces de police à statut militaire, qui porte le nom de ses quatre membres fondateurs : France, Italie, Espagne et Portugal. Sa création remonte à 1994, à l'occasion du 150^e anniversaire de la Guardia Civil. À l'époque, elle est un moyen de répondre aux critiques adressées au modèle gendarmique par certains pays, mais aussi par certaines organisations internationales. Aujourd'hui, 19 pays font partie de cette association⁹. Elle est organisée autour d'un Conseil supérieur qui rassemble les directeurs ou commandants généraux des forces de sécurité concernées

9. Outre les quatre membres fondateurs, on dénombre la Jandarma turque, la Maréchaussée royale hollandaise, la Gendarmerie royale marocaine, la Jandarmia roumaine, les Forces de gendarmeries jordaniennes, la Gendarmeria Nacional argentine, les Carabineros chiliens, la Laekhwiyia qatarie, la Garde nationale tunisienne, les Forces de sécurité nationale palestiniennes, la Garde nationale d'Ukraine, le Conseil national des commandants de la police militaire et de la brigade des pompiers militaires du Brésil, la Gendarmerie nationale de Djibouti, la Garde nationale du Koweït, la Gendarmerie nationale du Sénégal et le corps de gendarmerie de la République de Saint-Marin. La Moldavie a enfin été récemment admise comme pays observateur.

et qui définit la politique générale de l'association sur le long terme. Ce Conseil pilote les travaux de quatre commissions thématiques¹⁰, composées d'experts des institutions membres. Enfin, la FIEP est dotée d'une présidence, assurée par chacun des membres sur une base tournante annuelle. Chaque présidence met l'accent sur une ou plusieurs thématiques qui lui paraissent centrales. La Gendarmerie nationale, qui a assuré la présidence de la FIEP pour la dernière fois en 2015, avait par exemple mis l'accent sur les défis du numérique, et invité les autres membres du réseau au Forum international sur la cyber-sécurité (FIC) à Lille. Elle avait également organisé des séminaires au sujet des drones et des systèmes de transport intelligents. La Guardia Civil a assumé quant à elle la présidence de l'association en 2023 et l'a consacrée à mesurer les impacts d'un conflit régional sur la sécurité publique, dans le contexte de la guerre en Ukraine. Ses principaux travaux ont été dédiés aux capacités d'anticipation, de prévention et de lutte contre les menaces émergentes. Elle a notamment tiré profit de la présidence simultanée du Conseil de l'Union européenne, qui a débuté au deuxième semestre 2023, pour faire valoir ces priorités¹¹.

LES THÉÂTRES EXTÉRIEURS

Ces organes de coopération sont autant de rampes de lancement permettant la projection conjointe de la Gendarmerie et de la Guardia Civil. C'est précisément lorsqu'elles se trouvent loin de leurs territoires nationaux et dans des situations dégradées, que les synergies développées au cours d'opérations et d'exercices communs sont les plus utiles. C'est dans ces circonstances que les forces de sécurité peuvent capitaliser sur les réflexes acquis ensemble sur le continent européen.

10. Ressources humaines, organisation du service, nouvelles technologies et logistiques, affaires internationales.

11. Ministère de l'Intérieur espagnol, « [La Guardia Civil asume la presidencia de la Asociación Internacional de Gendarmerías y Cuerpos Policiales con Estatuto Militar \(FIEP\)](#) », 26 octobre 2022.

Illustration 4

Détachements français et espagnol déployés en Centrafrique



Dès 2008 au Kosovo, la Gendarmerie et la Guardia Civil sont employées côte à côte dans des missions de maintien de l'ordre (EULEX Kosovo). Pendant la même période, de 2007 à 2010, elles sont employées en Bosnie en soutien aux enquêtes de la Cour pénale internationale (EUFOR ALTHEA). À compter de 2009, elles concourent à la formation de la police afghane, via deux missions de l'OTAN (Nato Training Mission puis Resolute Support)¹². Ce tutorat consiste en des cours dispensés au sein de centres de formation mais aussi en des missions conjointes sur le terrain. En Haïti (MINUSTAH), à la suite du tremblement de terre de 2010, elles assistent la police haïtienne et les agences humanitaires pour faire face aux troubles qui agitent le pays. Enfin, à partir de 2014, elles sont déployées en République centrafricaine, au sein de très nombreuses missions, EUFOR RCA, EUMAM RCA, EUTM RCA, mais aussi MINUSCA et EUAM RCA. De mai 2014 à mars 2015, elles jouent même un rôle majeur dans le maintien de l'ordre public à Bangui, en constituant avec des Lituanais et des Polonais une « unité de police intégrée » (IPU) chargée du maintien de l'ordre, du recueil de renseignement et de missions de police judiciaire.

12. Jean-Pierre Chesnel, « [Les forces de gendarmerie en Afghanistan ou une singularité capacitaire modélisable](#) », *Revue de la Gendarmerie nationale*, 253, 2015, p. 91-96.

C'est néanmoins au Sahel que l'action de la Gendarmerie et de la Guardia Civil est la plus visible. Cette région, en proie à différents mouvements criminels ou phénomènes de déstabilisation (groupes terroristes, vagues migratoires, trafics en tout genre), fait l'objet d'une multitude de missions civilo-militaires conduites par l'Union européenne et les Nations unies. Ici, on assiste plutôt à une répartition des tâches entre les deux forces de sécurité. Celles-ci évoluent d'autant plus facilement dans la zone qu'elles interagissent avec d'autres forces de police à statut militaire, qui ont peu ou prou la même organisation qu'elles¹³. La Gendarmerie française s'est grandement investie au Mali, par l'intermédiaire d'EUCAP Sahel Mali (European Union Capacity Building Mission) commandée par un général de gendarmerie de 2017 à 2020. Au cours de cette dernière année, une vingtaine de gendarmes français et un enquêteur de la Guardia Civil ont d'ailleurs mené une action de formation conjointe auprès des forces de sécurité intérieure locales. La Gendarmerie nationale s'implique également dans la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation), dont elle dirige de 2020 à 2023 la composante police, soit plus de 1 700 policiers, et la mission EUCAP Sahel Niger¹⁴. La Guardia Civil, quant à elle, dirige le projet Blue Sahel, lancé en 2016 par l'Union européenne au profit de sept pays (Sénégal, Mauritanie, Mali, Guinée, Guinée-Bissau, Gambie, Cap-Vert) et le projet KSAR, qui s'adresse uniquement à la Mauritanie et concerne le domaine de l'aviation civile. Ces différentes missions qui s'entremêlent ont toutes plus ou moins le même objectif, celui de développer les capacités des forces de police locales, par des actions de conseil, d'accompagnement, de formation, par la fourniture d'équipements et de moyens financiers. Elles sont la preuve du caractère interchangeable des deux forces dans cette région de

13. Pour ne citer qu'eux, le Burkina Faso, le Tchad, la Mauritanie, le Mali et le Niger, qui constituent le groupe régional du G5 Sahel, sont tous dotés d'une gendarmerie nationale.

14. Fabrice Grandi, « [Gendarmeries africaines et Gendarmerie nationale française : d'une coopération traditionnelle à un partenariat rénové](#) », *Revue Défense nationale*, 792 (7), juillet 2016, p. 48-52.

l’Afrique, mais aussi de la bataille d’influence qu’elles peuvent se livrer, chacune essayant de valoriser et d’exporter son modèle gendarmique¹⁵.

Néanmoins, l’action conjointe de la Gendarmerie et de la Guardia Civil au Sahel s’est pleinement incarnée dans un projet inédit, celui de la création de nouvelles unités locales : les Groupes d’action rapide, de surveillance et d’intervention (GAR-SI). Mis sur pied au Sénégal, en Mauritanie, au Mali, au Niger, au Burkina Faso et au Tchad, les six GAR-SI sont conçus comme des unités de 100 à 200 hommes chacune, mobiles et autonomes, capables de faire face à tout type de menaces, y compris terroristes. Elles sont principalement implantées dans les vastes zones peu peuplées, ce qui leur permet de surveiller les frontières, et de lutter contre les différentes formes de criminalité qu’on y rencontre. Le projet, lancé en juin 2016, a été conduit par la Fondation internationale et ibéro-américaine pour l’administration et les politiques publiques en Espagne (FIIAPP) en partenariat avec l’opérateur de coopération technique internationale du ministère de l’Intérieur français (CIVIPOL), et financé par l’Union européenne à hauteur de 75 millions d’euros. Après une première phase de formation et d’équipement, c’est en 2019 que les premiers GAR-SI sont opérationnels. En 2019, au vu des premiers résultats opérationnels jugés encourageants, c’est la création de sept nouveaux GAR-SI qui a été lancée¹⁶. Il faut espérer que les liens tissés entre la Gendarmerie, la Guardia Civil et les différentes forces de police à statut militaire de la zone ne resteront pas durablement affectés par les bouleversements politiques survenus récemment

15. Sergio Altuna, « [La contribución española actual a la lucha contra el terrorismo en el Sahel](#) », *Análisis del Real Instituto Elcano*, 116, octobre 2018, p. 11.

16. « [Document d’action du Fonds fiduciaire d’urgence de l’Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique - GAR-SI SAHEL \(Groupes d’Action Rapides - Surveillance et Intervention au Sahel\)](#) », 2 mars 2023.

au Sahel¹⁷ car, au-delà des désaccords politiques, la coopération technique entre ces forces de police conserve toute sa pertinence.

On le constate, Gendarmerie et Guardia Civil ont conjointement fait le pari du « retour en sécurité intérieure » : intervenir au loin, en dehors de leurs zones de compétences habituelles, pour endiguer les menaces qui risqueraient d’atteindre leurs pays ; lutter contre les réseaux criminels à l’international pour qu’ils ne puissent pas sévir en France et en Espagne. Ces actions à l’étranger signent l’aboutissement du travail commencé à la frontière pyrénéenne et forment le dernier maillon du cercle vertueux de la collaboration franco-espagnole.

17. Le 24 mai 2021, un coup d’État militaire renverse le pouvoir en place au Mali, entraînant en août 2022 le départ des derniers soldats français de l’opération militaire Barkhane. La MINUSMA, qui avait débuté en 2013, s’achève également en juin 2023. Le gouvernement nigérien est également renversé par un coup d’État militaire, le 26 juillet 2023. Les deux mouvements se caractérisent par un sentiment anti-français explicite.

CONCLUSION

Pour conclure, attardons-nous sur les perspectives offertes par cette coopération que nous nous sommes attaché à décrire dans cette étude, et qui nous apparaît à présent comme particulièrement aboutie. Gendarmerie et Guardia Civil ont, à quelques génomes près, le même ADN, et partagent la même vision de nombreux défis contemporains. Cette connivence s'exprime depuis le poste transfrontalier basque, jusqu'aux immensités désertiques sahélo-sahariennes. Dans les prochaines années, la coopération entre Gendarmerie et Guardia Civil pourrait d'ailleurs s'élargir aux nouvelles formes de criminalité, comme les cyber-menaces ou des atteintes à l'environnement, pour lesquelles l'Espagne fait figure de précurseur avec son service de protection de la nature, le SEPRONA. Cette coopération pourra également inspirer d'autres forces de police à statut militaire, au premier rang desquelles se trouvent l'Italie et le Portugal. Les quatre pays méditerranéens se réunissent à présent régulièrement sous un format nommé « Initiative G4 » pour renforcer leur interopérabilité. On pense aussi à l'Amérique du Sud, avec lequel la Gendarmerie et la Guardia Civil collaborent au sein de la plateforme EL PAcCTO (Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado) ; à l'Afrique, où il existe aussi une Organisation des gendarmeries africaines (UGO), créée en 2003 sur le modèle de la FIEP. Autant de perspectives qui démontrent que la coopération franco-espagnole est loin d'avoir épuisé tous ses possibles et que ces deux forces de sécurité à statut militaire demeureront encore longtemps des partenaires essentiels.

GENDARMERIE NATIONALE ET GUARDIA CIVIL

LA COOPÉRATION TOUS AZIMUTS

CNE Louis Vailhen

La Gendarmerie nationale française et la Guardia Civil espagnole sont deux forces de sécurité à statut militaire, dotées de racines communes et d'une organisation similaire. Ce point de départ leur a permis de développer une coopération particulièrement aboutie et totalement inédite dans le paysage sécuritaire mondial. Celle-ci est d'abord transfrontalière, puisque les deux pays partagent une large bande terrestre de démarcation et que les unités situées de part et d'autre des Pyrénées collaborent quotidiennement. Cette ligne de contact est le cœur d'une collaboration qui s'exprime également sur l'ensemble du territoire des deux pays, entre centres de formation et services d'enquête en charge de la lutte contre la criminalité organisée. Cette coopération débordé même du seul cadre binational pour déboucher sur une géopolitique concertée, des actions communes au sein de plusieurs organisations internationales et des opérations conjointes à l'étranger. Elle peut donc servir de modèle ou d'inspiration pour toute coopération policière en Europe et au-delà.