



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2006, volume VII
Editions Bruylant, Bruxelles

LE BORGNE Guy, "L'Union européenne et l'Etat de droit dans les Balkans.

Instruments et moyens d'action ", AFRI 2006, volume VII

Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/le_Borgne.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

L'UNION EUROPÉENNE ET L'ÉTAT DE DROIT DANS LES BALKANS

INSTRUMENTS ET MOYENS D'ACTION

PAR

GUY LE BORGNE (*)

INTRODUCTION

La mise en place progressive d'instruments de prévention et de gestion des crises couvrant tous les domaines d'intervention forme un cadre d'ensemble pour la prévention et la gestion des crises pour lesquelles l'Union européenne (UE) est la seule aujourd'hui à apporter une plus-value majeure. Afin de pouvoir assumer ses responsabilités, l'Union européenne dispose d'une palette complète de savoir-faire et de moyens d'action, qui la mettent en position de pouvoir gérer une crise de son état latent au stade ultime du conflit, puis à œuvrer à la sortie de crise en créant les conditions favorables d'un retour à la normale. Elle s'est dotée, avec les instruments communautaires, de toute une panoplie de moyens de prévention et de programmes de développement institutionnel. Dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), elle s'est engagée à disposer dès 2003 d'une force militaire de 60 000 hommes, avec l'appui aérien et naval nécessaire, ainsi que de moyens d'intervention civils comprenant notamment une force de police comptant 5 000 policiers et gendarmes, dont 1 000 peuvent être déployés dans un délai de 30 jours.

La mise sur pied de capacités civiles et militaires dans le cadre de la PESD en Bosnie-Herzégovine et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et le développement du processus de stabilisation dans les Balkans en général ont constitué des priorités majeures pour l'Union européenne dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ils sont d'ailleurs apparus comme étroitement liés. Le Haut Représentant/Secrétaire général de l'UE, Javier Solana, s'est ainsi vu confier par le Conseil européen la tâche primordiale de tester les capacités opérationnelles européennes dans la zone post-confliktuelle des Balkans. Les relèves du Groupe international de police des Nations Unies par la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en janvier 2003, puis de la SFOR par l'EUFOR

(*) Général de la Gendarmerie nationale (France), actuellement adjoint au chef de la Mission de police de l'Union européenne à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine).

en décembre 2004 en Bosnie et Herzégovine sont souvent citées en exemple car, à travers elles, l'Union européenne détient la responsabilité des impératifs de sécurité et de stabilisation dans cette partie des Balkans.

Les difficultés tant commentées de l'action internationale en Bosnie-Herzégovine dans le domaine de l'Etat de droit relèvent peut-être moins aujourd'hui d'une politique, qui est ce qu'elle est, avec des imperfections que les protagonistes s'efforcent de corriger, que d'un manque de réflexion conceptuelle sur l'emploi des moyens. Le renforcement, de 1995 à 2005, des capacités locales pour l'établissement d'un Etat de droit dans la région donne lieu à un bilan contrasté de l'emploi des instruments de gestion de crise : si l'action internationale a entraîné une évolution positive de la situation, elle comporte néanmoins des insuffisances qu'il convient de corriger pour redonner du sens à l'action et renforcer la pertinence du choix des moyens employés afin de laisser le dernier mot à la volonté politique.

Le choix de l'Union européenne quant à la nature de son action dépend de critères qu'il est important de définir pour pouvoir disposer d'un mandat approprié, ainsi que de directives clairement définies sur les tâches à accomplir et les moyens et prérogatives nécessaires pour pouvoir les mener à bien.

LE MANDAT DE L'UNION EUROPÉENNE

Si l'aide apportée par l'Union européenne dépend de critères qui lui sont propres, elle doit aussi satisfaire aux critères du pays d'accueil. Quatre points sont évoqués : la volonté politique de l'UE; l'implication politique des autorités du pays d'accueil; la situation du pays d'accueil; les objectifs visés par le mandat.

La volonté politique de l'Union européenne

La volonté politique de l'Union européenne dans le cadre de son action en faveur de l'Etat de droit dans les Balkans s'exprime principalement à travers deux processus : le programme CARDS et la gestion civile des crises.

Le programme CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), adopté en 2000 (1), s'inscrit dans le processus plus large de stabilisation et d'association des pays des Balkans à l'Union européenne, dont l'accord a été scellé au sommet de Zagreb, le 24 novembre 2000. Pour répondre à l'offre de l'UE d'engager les négociations en vue de leur intégration, les pays de la région font les efforts nécessaires pour se conformer aux critères d'admission en échange d'un programme d'assistance. Les secteurs prioritaires de l'assistance communautaire CARDS pour renforcer l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine portent sur le retour des

(1) Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil européen (5 décembre 2000), *JOCE*, 7 décembre 2000.

réfugiés, le soutien aux institutions (taxes, douanes, police, justice), la gestion des frontières, l'asile et l'immigration. Il s'agit ainsi de favoriser l'émergence d'un système judiciaire fonctionnel et de forces de police plus efficaces, ainsi que d'encourager la coopération régionale, transfrontalière et internationale entre les pays des Balkans et entre ces pays et l'Union européenne.

La gestion civile des crises, qui fait partie intégrante du renforcement des moyens de la PESC, repose sur les principes d'Helsinki (2), à partir desquels le Conseil européen de Feira a précisé les quatre domaines prioritaires pour lesquels l'Union entend se doter de capacités concrètes (3) : police, renforcement de l'Etat de droit, administration civile et protection civile. Avec l'entrée de dix nouveaux pays, les contributions des Etats membres de l'Union européenne se montent, au 22 novembre 2004 (4), à 5 761 hommes pour la capacité en matière de police, dont plus de 1 400 pour la partie déployable sous 30 jours, 631 pour la capacité «Etat de droit», 562 pour la capacité «administration civile» et 4 988 pour la capacité protection civile. A ces offres d'engagement s'ajoute une capacité de 505 hommes pour surveiller et renseigner sur la situation politique générale et de 391 experts assignés aux domaines spécifiques du respect des droits de l'homme et de l'évolution démocratique de ces pays. Ces chiffres excèdent assez largement les objectifs concrets de l'Union européenne dans ces secteurs.

L'Union européenne s'attache particulièrement à disposer des moyens nécessaires pour pouvoir mener des actions en faveur du renforcement de l'Etat de droit et du développement des capacités locales, car l'expérience montre que ces actions constituent la condition indispensable à la consolidation de la paix et de la sécurité. La volonté politique de l'UE, qui détermine la nature de son engagement, dépend des priorités stratégiques qu'elle se fixe : à l'évidence, la sécurité en Europe constitue l'une d'elles pour les Etats membres. Cette sécurité ne doit pas être réalisée uniquement à l'intérieur de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne.

La stabilisation de la situation dans les pays des Balkans correspond à une autre priorité, qui implique un investissement à la hauteur des enjeux de la part de l'UE. Après une situation de guerre civile et l'état de déliquescence dans lequel se sont retrouvées les institutions des pays des Balkans, l'Union européenne a été conduite à s'occuper de la sécurité et de la stabilité de la région. Ces deux priorités, qui doivent être traitées simultanément, conditionnent la réponse de l'UE aux démarches entreprises par ces pays pour leur intégration. Cela étant, il semble que la priorité est donnée à la sécurité, dans une mission de gestion de crise inscrite par essence

(2) Conclusion de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10-11 décembre 1999.

(3) Conclusion de la présidence, Conseil européen de Santa Maria de Feira, 19-20 juin 2000.

(4) Conférence d'offre d'engagement en matière de capacités policières, Bruxelles, 22 novembre 2004.

dans le cadre de la PESD, alors que la stabilité constitue plutôt l'objectif premier dans les missions d'assistance communautaire!

A ce premier critère s'en ajoute un second, qui est le niveau d'implication de l'Union européenne, en fonction à la fois du message à envoyer aux pays destinataires mais également aux populations des Etats membres. La décision de mettre en œuvre une mission de gestion de crise dégage un impact fort concernant l'ampleur de l'aide à apporter à ces pays et la volonté de mettre fin à une situation intenable. En revanche, le financement de projets CARDS, tout en concrétisant la prise en compte, par l'UE, d'objectifs de reconstruction, de développement et de stabilisation, ne produit pas les mêmes conséquences en termes de démonstration de la volonté politique.

L'implication politique des autorités du pays d'accueil

L'aide que l'Union européenne apporte à un pays repose dans la plupart des cas (5) sur un accord passé entre les deux partenaires. Un pays acceptant pleinement l'aide, en faisant taire certaines divergences, voire en exprimant une communauté de vues entre toutes les parties, crée les conditions d'une mise en œuvre favorable au bon déroulement d'un programme d'aide européen. A l'opposé, une situation laissant présager des difficultés de mise en œuvre de l'aide apportée à ce pays, de la part d'une ou de plusieurs parties, voire d'une opposition prévisible de l'ensemble des parties, conduit à une implication plus forte de l'UE dans l'accompagnement de l'aide apportée.

La mise en place du Groupe international de police (GIP) des Nations Unies (*International Police Task Force* ou IPTF) (6) s'imposait en 1995 à la sortie de la guerre en Bosnie-Herzégovine car les différentes parties en conflit n'avaient cessé le combat que sous les pressions internationales : il n'y avait pas de volonté politique forte de la part des dirigeants de ce pays de faire changer le cours des choses et le mandat du GIP a été adapté à une telle situation. En 2002, la décision du Conseil européen pour la relève du GIP par la MPUE ne se posait déjà plus en ces termes (7) : la procédure de conformité aux valeurs démocratiques à laquelle s'étaient soumises la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République serbe de Bosnie, ainsi que la réforme profonde des forces de police conduite sur la période 2000-2002 avaient été engagées. Il restait à accomplir la transformation du cadre institutionnel de la police pour doter l'Etat de Bosnie-Herzégovine d'institutions policières efficaces. Cela, et seulement cela, aurait pu justifier la mise en place de la MPUE. Cependant, la restructuration des forces de police a

(5) Charte des Nations Unies, chap. VII.

(6) Résolution 1 035 du Conseil de sécurité des Nations Unies relative à la MINUBH, 26 décembre 1995 : S1 035/1995, 1 088/1996, 1 103/1997, 1 107/1997, 1 108/1998, 1 184/1998, 1 357/2001 et 1 423/2002.

(7) Guy LE BORGNE, «Le renforcement des capacités locales pour l'établissement d'un Etat de droit en Bosnie et Herzégovine», *Défense nationale*, avr. 2005, pp. 81-89.

très vite pris un caractère politique qui a en fait conduit à un relatif effacement de l'action de la MPUE et à l'émergence du rôle du Haut Représentant dans ce dossier.

La volonté politique du pays bénéficiaire s'avère déterminante dans la décision finale, emportant le choix d'une action sur une autre : une mission d'assistance communautaire de type CARDS s'accorde mieux avec un pays acceptant pleinement l'aide européenne, alors qu'une mission de gestion de crise permet de mieux affronter des difficultés de mise en œuvre.

La situation du pays d'accueil

La nature de l'aide apportée dépend aussi de la situation dans laquelle se trouve le pays d'accueil. Dans de nombreuses zones de crise, la cessation des hostilités a été suivie de la mise en place d'une force militaire chargée de préserver la paix et d'instruments de gestion civile de crise, afin de contribuer à instaurer ou rétablir les structures civiles nécessaires au maintien de l'ordre public et à l'Etat de droit. Le constat qui peut être fait en Bosnie-Herzégovine montre que l'intensification des tâches concernant la réforme de la police aurait dû aller de pair avec des actions dans d'autres domaines, ne serait-ce que pour consolider celle de la mission de police. La réforme du système judiciaire et pénitentiaire et, plus largement, le renforcement de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine ont trop attendu, ce qui a rendu plus difficile la gestion de la sortie de crise. Il importe donc de bien définir le rôle d'une mission de gestion de crise, dont l'intervention a pour but de prévenir toute escalade ultérieure et de faciliter la résolution de la crise (8).

Une mission de gestion de crise s'inscrit *de facto* dans un contexte difficile d'instabilité. L'appréciation de la situation dépend de facteurs plus ou moins objectifs, qui ne permettent pas toujours d'établir un juste état des lieux. Cependant, l'évaluation initiale puis la remise en question régulière de celle-ci sont primordiales, car, même si elles sont difficiles à réaliser, elles conditionnent l'adéquation de l'outil aux besoins. De plus, une des difficultés majeures de la communauté internationale est la détermination de ces besoins et la manière d'y faire face, d'autant plus qu'il s'agit d'associer à cet exercice les responsables locaux, sans lesquels aucune réforme profonde ne peut sérieusement être envisagée. Ce principe d'appropriation par les nationaux des dispositifs durables mis en place, qui est soutenu par la Commission européenne dans le processus général de stabilisation et d'association, est l'un des points-clefs qui distinguent l'action de la MPUE de celle du GIP.

(8) British American Information Council, *European Approaches to Civilian Crisis Management*, Washington, 2001.

Les objectifs visés par le mandat

L'Union européenne peut choisir d'inscrire son action dans le temps présent, optant pour une mission de gestion de crise, ou, au contraire, de développer celle-ci sur le long terme en mettant en place des programmes communautaires. Dans un cas, les besoins sont immédiats et doivent être traités sous l'urgence; ils impliquent de se doter de moyens forts afin d'être à même de répondre à une solution de crise qui, au début au moins, se caractérise par la confiance limitée que s'accordent les parties. Dans l'autre cas, les besoins font l'objet de la recherche d'un accord formel qui s'inscrit dans la durée et repose sur la participation consentie des parties à la décision finale.

L'inscription des objectifs dans une échelle-temps donnée se double également d'une logique d'engagement intergouvernemental ou communautaire dans des domaines d'action différents. Bien que s'inscrivant dans un large éventail de possibilités, les programmes communautaires concernent des actions bien identifiées dans des domaines restreints dans leur portée et relativement indépendants les uns des autres. Une mission de gestion de crise appréhende un large spectre de préoccupations nécessitant une cohérence d'ensemble.

La stratégie de la MPUE vise ainsi à améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine, en établissant des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-Herzégovine, conformément aux meilleures pratiques européennes. Pour y parvenir, la MPUE entend concentrer ses efforts sur les objectifs stratégiques suivants : maintenir, en préservant les acquis du GIP, les niveaux de compétence au plan des structures et des personnes; améliorer, par des actions de suivi (*monitoring*), d'encadrement (*mentoring*) et d'inspection (*inspection*), les capacités de gestion et d'action de la police; renforcer le professionnalisme des responsables du plus haut niveau dans les ministères, ainsi que des policiers de haut rang dans les directions et grands commandements des forces de police; veiller à ce qu'un contrôle politique approprié soit exercé sur les forces de police. Ces objectifs s'inscrivent dans le cadre plus large de l'action de l'Union européenne en faveur de l'État de droit et sont conformes aux objectifs généraux de l'annexe 11 de l'accord de Dayton. Ils sont complétés par des objectifs opérationnels plus précis, auxquels doivent se soumettre les forces de police de Bosnie-Herzégovine (9).

LA MÉTHODOLOGIE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'accent est mis sur la méthodologie relative à la gestion des crises, qui appelle par nature les plus longs développements. On abordera successive-

(9) Action commune du Conseil, 11 mars 2002.

ment les points suivants : les pouvoirs attachés à la mise en œuvre du mandat; les missions; l'organisation; le contrôle et la coordination.

Les pouvoirs attachés à la mise en œuvre du mandat

Les instruments civils de gestion de crise, notamment la police, inscrivent leurs actions dans un cycle dont les phases successives correspondent à des types d'intervention différenciés.

Le GIP a ainsi connu trois phases : la sécurité, l'ordre public et les droits fondamentaux des individus; la démocratisation des institutions, le recrutement et la formation des personnels; la réforme des institutions (10). Ce travail de fond n'a été rendu possible que par la présence effective d'une mission de gestion de crise, l'accomplissement de sa tâche s'effectuant conformément à un mandat renforcé en cours d'exécution (11) du fait de l'évolution de la situation et sous l'effet de la volonté politique de la Communauté internationale.

La MPUE ne dispose pas du même mandat. L'action conjointe du 11 mars 2002 indique que la mission doit établir des dispositifs de police durables, sous gestion de la Bosnie-Herzégovine. Le mandat reste «non exécutif», ce qualificatif s'appliquant aux pouvoirs de coercition exercés par les policiers et gendarmes dans l'exercice de leur mission de police vis-à-vis de la population. Il n'intègre plus les procédures de sélection, le refus de consentement (*non compliance*) ainsi que la dénonciation et l'instruction des violations des droits de l'homme commises par les policiers locaux. En revanche, il permet toujours de relever de leurs fonctions les policiers locaux qui ne respecteraient pas les règles, sur recommandation du chef de la MPUE au Haut Représentant. Cette prérogative, quelques fois brandie, peu utilisée, s'est révélée d'une efficacité toute relative étant donné la lourdeur de la procédure.

L'expérience de la Bosnie-Herzégovine montre qu'il existe différentes catégories de mandat et qu'à cela s'ajoutent les interprétations qui peuvent en être faites.

Mandat avec pouvoirs d'exécution

Un mandat avec pouvoirs d'exécution (*executive mandate*) permet d'exercer des pouvoirs de police sur la population, ce qui inscrit cette action dans un scénario de substitution à des forces de polices locales défaillantes ou dans un scénario de pouvoirs partagés. Ce mandat peut aussi ne s'exercer que sur les membres des forces de police locales et, éventuellement, d'autres

(10) Dominique WESLER, «New trends in policy in Western Europe: the challenger for Bosnia and Herzegovina», DCAF (*Working Paper* n° 153), janv. 2005.

(11) Guy LE BORGNE, *op. cit.*, p. 83.

catégories de personnels : il s'agit alors d'un scénario de substitution partielle.

Le plein exercice ou l'exercice partiel de certaines prérogatives de puissance publique peut être accompli directement ou à travers l'action d'autres autorités. Les pouvoirs du Haut Représentant, qui ont été considérablement renforcés par la conférence de Bonn des 9 et 10 décembre 1997, lui permettent de prendre toutes les décisions obligatoires (*binding decisions*) qu'il juge nécessaire. Il peut ainsi démettre de ses fonctions des responsables locaux ou imposer des instruments juridiques, les décisions ainsi prises l'étant à son initiative ou à la demande d'autres autorités. Au plan judiciaire, les procureurs et juges internationaux qui sont assignés à des postes actifs de l'administration de la justice peuvent être saisis de tous dossiers litigieux.

Ces procédés indirects sont d'une efficacité limitée, s'ils ne sont pas accompagnés de dispositifs de soutien et d'investigation suffisants.

Actions en renforcement

La communauté internationale a développé des solutions originales en Bosnie-Herzégovine, en mettant en place des équipes de magistrats et d'enquêteurs internationaux qui, intervenant en renforcement des institutions locales sans disposer de pouvoir d'exécution, sont chargés de rechercher et d'analyser les renseignements de nature judiciaire et de leur donner de la cohérence afin de faciliter leur utilisation dans une instruction criminelle. Deux départements ont ainsi été créés à l'OHR : le département de lutte contre la criminalité et la corruption (*anti crime and corruption unit* ou ACCU) et le département d'analyse criminelle (*criminal intelligence unit* ou CIU), dont le champ d'intervention couvre toutes les formes de criminalité et de corruption susceptibles de nuire aux intérêts économiques fondamentaux de la Bosnie et Herzégovine.

En outre, l'Union européenne a décidé de dynamiser l'échange de renseignement entre la communauté internationale et les forces de police locales, notamment l'agence nationale d'investigations et de protection (SIPA), en créant une interface qui a été confiée à la MPUE (*interface cell for criminal intelligence* ou ICCI).

De même qu'il existe des procureurs et des juges internationaux assignés à des postes d'administration de la justice, certains postes actifs de la police pourraient être confiés à des policiers et gendarmes internationaux, en particulier au sein du dispositif de lutte contre la corruption et les violations des droits de l'homme commises par des policiers locaux. Ces dispositifs, qui se sont imposés en partie à la communauté internationale en 1996 en Bosnie-Herzégovine, devraient conserver un caractère obligatoire tant qu'il existe une mission de police qui exerce des actions de suivi, d'encadrement

et d'inspection, car il n'est pas acceptable que des autorités corrompues ou s'étant rendu coupables d'exactions bénéficient de l'inertie des forces de police à leur égard.

Les difficultés rencontrées dans la connaissance des personnels de police posent aussi la question de la continuité de l'existence et de la mise à jour d'un fichier des personnes par la communauté internationale durant la période pendant laquelle celle-ci intervient pour la sélection et la nomination de locaux à des postes-clefs de l'administration.

Les missions

Conformément aux objectifs généraux définis à l'annexe 11 des Accords de Dayton, la Mission de police de l'Union européenne est chargée de mettre en place des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie et Herzégovine, en conformité avec les meilleures pratiques européennes, afin d'améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine : pour parvenir à cela, elle exerce des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection. Il importe aussi que la MPUE, soutenue par les programmes de développement institutionnel de l'UE au titre du règlement CARDS, contribue à la mise en œuvre de l'ensemble du processus de paix en Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'aux réalisations de la politique globale de l'Union dans la région, en particulier au regard du processus de stabilisation et d'association.

La mission principale de la MPUE

La mission principale de la MPUE, qui consiste donc à mettre en place des dispositifs durables, est originale dans sa conception et dans ses objectifs. L'intervention aux côtés des policiers locaux afin de pouvoir contrôler leurs agissements (*assistance by accompanying law enforcement personnel as they carry out their responsibilities*), qui était au cœur de la mission du GIP, a disparu. La MPUE, soutenue par les programmes de développement institutionnel de l'UE au titre du règlement CARD, devient essentiellement un gestionnaire de programmes. Et ce qui justifie alors le choix d'une mission de gestion de crise pour remplir cette tâche, au vu du moins de ce seul critère, paraît être la nature de la mission précédente. La mise en œuvre d'une mission communautaire d'assistance aurait constitué un fossé trop grand avec le GIP; la solution consistant à privilégier la gestion de crise apporte la garantie d'une transition sans heurt entre les Nations Unies et l'Union européenne.

Les missions résiduelles au niveau opérationnel

Le rôle d'une mission de gestion de crise est aussi de contrôler la mise en œuvre du processus de paix et de sécurité en détectant les menaces à l'ordre public. La MPUE, après la réorientation de ses activités à la mi-mandat

vers un plus grand suivi des programmes, a dû reconsidérer la mission d'alerte aux autorités à la demande du Haut Représentant, lequel a exigé d'être informé immédiatement, par le canal de la MPUE, des événements graves se produisant en Bosnie-Herzégovine. Cette décision a permis de rétablir – ce qui paraît intrinsèquement relever d'une mission de gestion de crise – l'alerte et le compte rendu immédiat.

La vocation opérationnelle de la MPUE se limite sinon à la préparation d'opérations de grande ampleur, telles que l'inauguration du pont de Mostar le 23 juillet 2004 ou la commémoration des événements de Srebrenica du 8 au 11 juillet 2005. Si ces missions n'entrent pas à proprement parler dans les termes du mandat de la MPUE, elles s'imposent néanmoins à cette dernière du fait de la globalité et de la proximité de son engagement auprès des forces de police locales. La MPUE ne peut donc pas s'en désintéresser au titre de ses actions de suivi et d'encadrement des fonctions de police au niveau opérationnel.

Il existe une autre catégorie de situations qui ne peut laisser sans réagir les policiers et les gendarmes qui composent une mission de gestion de crise : peut-on accepter l'existence d'activités criminelles ou d'exactions commises au vu et au su de tous les observateurs ? Robert Gelbard, Secrétaire d'Etat américain, dénonçait déjà en mars 1996, à Sarajevo, l'attitude du GIP, qui ne s'interposait pas pour empêcher les exactions commises par des criminels (12). Les conditions d'une intervention n'étaient certes pas réunies, le mandat étant limité et les policiers internationaux n'étant pas armés, mais la question de l'état de prévarication se trouve nécessairement posée à partir du moment où, par l'exemple qu'ils donnent, les membres d'une mission de gestion de crise cherchent à promouvoir les meilleures pratiques européennes dans un pays.

Il est de plus difficile de justifier d'un certain crédit auprès de la population lorsque des policiers et des gendarmes d'un Etat membre de l'Union européenne n'interviennent pas pour faire cesser des agissements causant un grave préjudice à leur pays (terrorisme, trafic de véhicules volés...). La question plus large qui est ici posée est celle des pouvoirs attachés à la mise en œuvre du mandat, évoquée plus haut, ainsi que celle de la nécessité d'un retour en sécurité intérieure et des moyens que l'Union européenne entend y consacrer.

L'organisation

La notion de crise détermine l'organisation d'une mission de gestion de crise et notamment la chaîne de commandement, la qualité des personnels déployés et les procédures de gestion de crise utilisées de façon à préserver

(12) Robert M. PERITO, «Where is the Lone Ranger when we need him», Washington, United States Institute of Peace Press, 2004, pp. 127-129.

l'autonomie de décision et d'action du chef de mission. La question préalable qu'il convient de se poser concerne bien évidemment la nature de la situation de crise : en Bosnie-Herzégovine, la situation actuelle s'apparente-t-elle encore à une situation de crise ? De la réponse qui est apportée dépend la nature de l'aide à mettre en place, sauf à considérer que « qui peut le plus, peut le moins » et qu'une mission de gestion de crise est la réponse à tous les problèmes, ce qui n'est pas le cas comme on le verra ci-après.

La mission de surveillance de l'Union européenne (*European Union monitoring mission* ou EUMM) devrait pouvoir apporter des premiers éléments d'appréciation de situation, le but étant de définir le niveau d'instabilité qui caractérise une situation de crise.

La chaîne de commandement de l'Union européenne et l'organisation interne de la mission

La chaîne de commandement de la MPUE est définie par le Conseil (13). S'agissant d'une opération de crise, la MPUE s'inscrit dans le cadre plus large de l'action de l'Union européenne en faveur de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine et, pour cette raison, fait partie d'une chaîne de commandement unifiée : sans préjudice des dispositions pertinentes des Accords de Dayton, le RSUE rend compte au Conseil, par l'intermédiaire du Haut Représentant ; le Comité politique et de sécurité (COPS) assure le contrôle politique et la direction stratégique ; le chef de la mission de police qui dirige la MPUE et assure sa gestion quotidienne rend compte au Haut Représentant par l'intermédiaire du RSUE ; enfin, le Haut Représentant donne des orientations au chef de la mission par l'intermédiaire du RSUE qui peut, en outre, depuis le 12 juillet 2004, adresser ses directives en tant que nécessaire au chef de la MPUE (14).

Le bel ordonnancement de cette chaîne de commandement unifiée est néanmoins sujet à insuffisances. Dans le cadre de ses responsabilités dans le domaine de la sécurité intérieure, à l'extérieur ou dans les limites de ses frontières, l'Union européenne ne dispose pas d'un comité des directeurs de police qui interviendrait dans le traitement de tous les problèmes de sécurité intérieure sans préjudice des compétences d'autres organes (15). La dernière réunion des chefs de police des Etats membres de l'Union européenne s'est tenue à Warnsveld, aux Pays-Bas, le 25 octobre 2004, sur le thème des missions de police engagées sous l'égide de la PESD. Leur dernière réunion remontait au 10 mai 2001 à Bruxelles.

(13) Action commune, 11 mars 2002.

(14) Action commune 2004/569 CFSP modifiant l'action commune 2002/211/PESC JOUE L252/7, Conseil européen, 12 juil. 2004.

(15) Jean-Marc DUQUESNE/Jean GOURSAUD/Guy LE BORGNE, « Cohérence et efficacité de l'action européenne dans le domaine de la sécurité », *Collection des chercheurs militaires*, n° 3, 2004, 174 p.

Cette *task force* des directeurs de police et de gendarmerie qui, en fait, se réunit depuis les années soixante-dix, s'est révélée, par le passé, être déterminante en matière d'orientations stratégiques et de relais vers les autorités nationales. Les chefs de police et de gendarmerie des Etats membres ont cette fois-ci décidé d'organiser des rencontres plus régulières, de façon à continuer à pouvoir s'occuper des différents aspects de ces missions. Ils ont également adressé à l'Union européenne leurs recommandations afin de demander au Haut Représentant de tirer tous les enseignements possibles des premières missions de police sous l'égide de la PESD, c'est-à-dire la MPUE en Bosnie-Herzégovine et Proxima dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (16).

L'exemple des premières missions de gestion de crise permet d'illustrer la confusion qui peut exister entre différents types d'organisation interne. La MPUE est ainsi organisée en un quartier général et 30 unités d'encadrement (co-locations) installées aux mêmes endroits que les différentes structures de la police en Bosnie-Herzégovine, au niveau intermédiaire et supérieur du commandement des forces de police des entités et des agences de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'au niveau des cabinets ministériels. Chaque co-location agit de façon relativement autonome et conçoit sa relation avec l'échelon supérieur dans un but d'information, afin d'indiquer l'état d'avancement des programmes mis en œuvre. A ce titre, l'organisation et la conception managériale de la MPUE est plus proche du fonctionnement d'une mission d'assistance communautaire que de celui d'une mission de gestion de crise. Ce caractère a encore été accentué avec le développement des quatre départements dépendant directement du chef de mission : le département politique, le département juridique, le service d'information et de communication et le service de la qualité du contrôle.

(16) Les «chefs de la police aimeraient, sur la base des discussions menées à Warnsveld sur l'expérience opérationnelle acquise jusqu'ici par l'Union européenne et les leçons concrètes apprises à la suite des premières missions de police menées sous l'égide de la Politique européenne de sécurité et de défense, attirer tout particulièrement l'attention sur les éléments suivants qui devraient être abordés plus avant à la fois par l'Union européenne et les Etats membres : des capacités de soutien et de planification opérationnelle appropriées en vue de conduire plusieurs missions de police simultanément [...]; l'importance de mettre à la disposition de l'Union européenne les bons experts et l'expertise appropriée pour les missions de police [...]; le développement des concepts génériques et des modalités de gestion des projets au sein d'une mission de police [...]; s'assurer de plus de la possibilité pour les partenaires de se joindre à des exercices nationaux; améliorer les capacités de déploiement rapide de l'Union européenne; développer notre capacité à mettre sur pied des états-majors multinationaux; s'assurer que les règles d'approvisionnement permettent une livraison rapide des équipements dans les temps sur les théâtres d'opérations; s'assurer que des processus d'identification et de déploiement rapide du nombre de personnels qualifiés requis sont en place; promouvoir encore le lien crucial entre les missions de police et les aspects de l'Etat de droit au sens large [...]; s'assurer de la cohérence de la réponse de l'Union européenne au regard de la lutte contre le crime organisé [...]; les missions de police de la PESC dans l'ouest des Balkans devraient explorer les bénéfices à tirer de nouveaux instruments [...]; adopter et mettre en œuvre de concept d'Unité de police intégrée [...] En abordant ces points et en présentant leurs réflexions, les chefs de la police ont invité le Secrétariat à développer plus avant le Plan d'action de la police afin de le faire coïncider avec les besoins des missions de police de l'Union européenne en 2004 et au-delà».

Les personnels

L'efficacité de la MPUE dépend de la qualité de ses personnels. L'adéquation des personnels aux fonctions à exercer dans la mission de gestionnaire de programmes est la condition *sine qua non* de son succès. Par sa présence, la MPUE doit être à même, par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, d'améliorer les capacités de gestion et d'action de la police. A cette fin, elle doit mettre l'accent sur la délégation de pouvoir et des principes de gestion axés sur la qualité ainsi que sur l'amélioration des capacités de planification opérationnelle. Ces actions visent à renforcer le professionnalisme au niveau supérieur dans les ministères, ainsi qu'au niveau des policiers de haut rang (17).

La volonté politique se heurte ici à des difficultés de réalisation. La volonté affichée par l'Union européenne et les Etats membres de mettre en œuvre les objectifs fixés par l'action commune du 11 mars 2002 ne peut pas être réalisée comme il le faudrait, étant donné le nombre de personnels à engager dans la mission (18). On peut comprendre que, dans une période post-conflit, ce qui importe est le contrôle de la conformité des agissements des membres des forces de police aux meilleures pratiques européennes et que cela nécessite un grand nombre d'internationaux ayant assimilé dans leur pays ces normes.

Cependant, au fur à mesure que l'on s'éloigne de la fin du conflit, ce qui l'emporte, en particulier dans la phase de reconstruction des institutions, est l'expérience professionnelle, la compétence managériale et l'expertise. La prise en compte de ces éléments qualitatifs n'est naturellement pas sans effet sur le volume des effectifs à mettre en place. Il vaut mieux en effet cibler des objectifs, plutôt que d'être décalés par rapport à eux, ce qui finit toujours par être contre-productif. Il s'agit d'éviter le désintérêt de certains internationaux par rapport à des tâches qu'ils n'assimilent pas totalement.

L'expédient qui consiste à attribuer, à titre temporaire, sur un théâtre extérieur un grade supérieur à celui détenu dans l'institution d'origine est un pis-aller : cette pratique doit être déconseillée pour des représentants de la loi. En revanche, la solution pourrait être, pour l'UE, de créer une hiérarchie propre aux missions de police (19), avec 4 niveaux de grade et une

(17) Action commune, 11 mars 2002.

(18) Javier Solana, dans son intervention devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 22 septembre 2004, indiquait les difficultés qu'il restait à résoudre dans le domaine de la gestion civile des crises : le recrutement des personnels civils (policiers, gendarmes, experts...) déployés dans une opération de gestion de crise s'avère plus difficile que celui des militaires dans une force militaire (ceux-ci sont recrutés non pas à titre individuel, mais en tant que membres d'une unité constituée, mise à disposition d'une organisation internationale par son Etat). En conséquence, les Etats membres doivent revoir les procédures de recrutement, ainsi que les critères professionnels s'appliquant à ces catégories de personnel, pour les faire sortir des systèmes purement nationaux.

(19) Les missions de police sont formées de policiers et gendarmes qui, ne faisant pas partie d'unités constituées, à l'exception de l'élément déployable sous 30 jours de la force de police européenne, des unités de police intégrées et de la force de gendarmerie européenne, sont le plus souvent détachés isolément.

grille négociée par pays, de façon à insérer les systèmes nationaux de grade dans un système commun, les insignes distinctifs de grade européen pouvant être portés sur les uniformes nationaux.

La formation

La formation peut contribuer à améliorer les prestations fournies par les policiers internationaux et l'effort entrepris dans la seconde moitié de son mandat par la MPUE a permis une meilleure compréhension du rôle de chacun. Cependant, l'Union européenne doit faire face à la présence de personnels provenant de nombreux États membres et aussi, depuis le Conseil européen de Göteborg, d'États non membres de l'Union. Ces policiers et gendarmes n'ont le plus souvent pas de références communes et leur compréhension des termes des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, qui ne sont pas explicités dans le mandat, peut devenir une difficulté dans le travail quotidien.

Aussi devient-il urgent d'organiser une formation commune dans le langage retenu pour la mission, en fonction du théâtre d'intervention. Cette formation pourrait être délivrée dans un centre de formation européen. L'Union européenne disposerait ainsi d'un lieu propice à l'élaboration et à l'enseignement d'une doctrine européenne de la gestion de crise, qui s'enrichirait des expériences acquises et des enseignements à tirer des opérations en cours.

Le contrôle

Le contrôle exercé sur la MPUE par l'Union européenne reste aujourd'hui encore assez théorique. Il en est ce qu'il est de la chaîne de commandement unifiée. A ce schéma, il faut ajouter la capacité de planification et de préparation des opérations de l'unité de police, qui est située au sein de la direction générale IX du Secrétariat général du Conseil. L'Union européenne dispose-t-elle là, d'une véritable capacité de direction des opérations de gestion de crise? La question doit être posée au vu des enseignements tirés des deux premières missions de gestion civile des crises.

Trois faiblesses paraissent d'emblée devoir être signalées. Premièrement, il n'existe pas, pour les missions de police, de commandement d'opération à Bruxelles, à l'image par exemple du rôle de D. SACEUR pour l'EUFOR. En outre, le rôle des vrais responsables de l'engagement des forces de police, les directeurs de police et de gendarmerie, est manifestement insuffisant : il obère vraisemblablement la capacité de l'Union européenne à conduire ces opérations. Enfin, si le contrôle des missions de police est rendu en grande partie illusoire par l'absence des organes évoqués ci-dessus, les membres de ces missions ne restent pas pour autant sans se poser de questions.

Cependant, ces remarques tournent le plus souvent court par crainte de l'exaspération des positions nationales, qui prend assez vite le dessus dans un milieu international, et plus encore par l'omniprésence qui caractérise la fonction de chef de mission.

La coordination

L'action de l'Union européenne dans le cadre d'une mission de gestion de crise nécessite une coordination étroite entre les composantes militaire et civile de la PESD. Leurs actions doivent, si nécessaire, faire l'objet d'une planification intégrée et être étroitement coordonnées sur le terrain (20).

En 2004, en Bosnie-Herzégovine, pour la première fois, l'Union européenne a disposé de la gamme totale des instruments civils et militaires de gestion de crise, avec le soutien des programmes institutionnels de la Commission européenne. Afin de réaliser les objectifs de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, il appartient au RSUE d'assurer la cohérence de ses actions, sans préjudice de la compétence de la Commission. A ce titre, il doit prodiguer ses conseils au plan politique au commandant de l'EUFOR et peut, avec son accord, disposer d'un droit de tirage sur les unités de police intégrées (carabiniers et unités constituées de police d'autres pays). Il exerce sur la MPUE son autorité sous la forme de directives.

Le mandat de l'EUFOR se distingue de celui de la SFOR sur au moins deux points. D'abord, une de ses tâches principales est de contribuer à l'instauration d'un environnement de sécurité, qui reste une des conditions requises pour la mise en œuvre des objectifs du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine. Ce soutien apporté à l'action du RSUE met fin au cloisonnement des volets civils et militaires des Accords de Dayton et autorise une approche cohérente (21). Ensuite, l'EUFOR se voit confier la tâche d'apporter (*key supporting tasks*) son soutien à la lutte contre la criminalité organisée, qui demeure un obstacle à tout progrès en Bosnie-Herzégovine.

L'absence de répartition claire des responsabilités entre les différentes missions européennes concernées par la lutte contre la criminalité organisée et le rôle de celles-ci par rapport aux administrations locales qui y sont également impliquées pourrait conduire à des interprétations diversifiées des mandats. Face à cette situation, l'Union européenne doit indiquer sans ambiguïté que la coordination de l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le crime organisé en Bosnie-Herzégovine est attribuée à la mission qui a spécifiquement cette tâche en charge, c'est-à-dire la MPUE sous

(20) Javier Solana indiquait, dans son intervention devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 22 septembre 2004, que l'Union européenne, à l'instar des Nations Unies, devait développer de nouveaux mécanismes, ainsi que de nouvelles façons de travailler entre la composante militaire et la composante civile. Depuis, l'UE dispose d'une cellule de coordination civilo-militaire, qui doit permettre, entre autres choses, de développer une planification intégrée des opérations de gestion de crise.

(21) Action commune du Conseil 2004/570/CFSP sur l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, 12 juil. 2004.

l'autorité du RSUE, par application du principe de spécialité, qui confie à une mission particulière le développement de certaines capacités.

L'Union européenne veille également à ce que ses propres actions n'interfèrent pas avec celles d'autres organisations internationales, mais au contraire qu'elles se complètent et se renforcent mutuellement.

* *
*

Jusqu'au lancement de la MPUE, le 1^{er} janvier 2003, la gestion civile des crises par l'Union européenne avait été occultée par la dimension purement militaire des interventions. La MPUE élargit la portée de la gestion des crises en l'insérant dans une perspective politique plus large, qui constitue un atout pour l'ensemble des actions menées par l'Union européenne en faveur de l'établissement de la paix et la sécurité lors de situations de crise.

Les actions concernant la sécurité intérieure sont traitées avec leur spécificité, qui tient aux possibles implications sur elle de facteurs externes et aux actions extérieures de l'Union européenne (22). Dans cette perspective, il devenait nécessaire de disposer d'un concept pour les opérations de police; les *scenarii* et le concept finalement choisis doivent beaucoup à la France, notamment au colonel Bertrand Cavalier et à l'auteur, qui en ont été les fervents artisans.

Après la déclaration d'opérationnalité de la gestion civile et militaire des crises en décembre 2001 (23), la première opération menée dans le cadre de la PESD a été décidée le 11 mars 2002; elle allait servir de test à la capacité de l'Union à répondre globalement aux crises. Il s'agit maintenant de savoir si la MPUE, aux termes d'un mandat de trois ans en Bosnie-Herzégovine, constitue un précédent constructif ou non pour la PESD (24) et si la présence simultanée d'une composante civile et d'une composante militaire dans la région représente une opportunité de conjuguer gestion civile et gestion militaire des crises.

Est-il possible de garantir la cohérence et l'efficacité de la gestion européenne de la situation en Bosnie-Herzégovine si la mise en place des instruments a précédé la réflexion? Les résultats de l'action de l'Union européenne ne sont pas remis en cause: le bilan est positif. C'est sur la manière de l'obtenir et sur les perspectives qui auraient pu s'engager qu'il y a des observations à faire. Elles concernent tant le choix des instruments que la cohérence dans l'emploi de ceux-ci ou leur coordination sous l'autorité d'un RSUE dont le rôle doit, pour ce faire, être renforcé.

(22) Jean-Marc DUQUESNE/Jean GOURSAUD/Guy LE BORGNE, *op. cit.*

(23) Conseil de Laeken, 14-15 déc. 2001.

(24) Agnieszka NOWAK, «L'Union en action: la mission de police en Bosnie», *Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n° 42, janv. 2003.

L'Europe de la gestion des crises semble se faire en marchant. Il est vrai que l'on profite bien de l'expérience accumulée. Cependant, il est tout aussi vrai que l'Union européenne n'est pas parvenue à élaborer un concept sans faille pour la gestion globale des crises. La Bosnie-Herzégovine lui fournit l'occasion de réparer cela. Ce serait un défi majeur que de s'y atteler.