

A LA RECHERCHE D'UN CONCEPT EUROPÉEN DES MISSIONS DE POLICE INTERNATIONALES

PAR

ALEXIS VAHLAS (*)

En juin 2000, alors qu'étaient à l'étude les «Objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises», le Conseil européen estimait que «[l]e premier domaine prioritaire, recensé à la lumière des crises auxquelles l'Europe a dû récemment faire face et auxquelles elle se trouve confrontée, est celui de la police» (1). Six ans après, la situation s'est indéniablement améliorée, puisque l'Union européenne (UE), après avoir lancé quatre missions de police, s'est imposée comme l'organisation régionale la plus compétente dans un domaine demeuré longtemps l'apanage de l'ONU. Toutefois, bien des interrogations demeurent quant à l'ambition affichée de «définir un concept communautaire d'opérations de police internationales» (2).

Certes, quatre «missions de police» (3) ont été établies avec succès depuis 2003 : d'abord la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) opérant en Bosnie-Herzégovine à partir de janvier 2003 (4), puis EUPOL PROXIMA, officiellement inaugurée en décembre 2003 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) (5), suivie d'EUPOL KINSHASA, lancée en décembre 2004 en République démocratique du Congo (RDC) (6) et, enfin, EUPOL COPPS, envoyée dans les territoires palestiniens en janvier 2006 (7).

Toutefois, activisme n'est pas toujours synonyme de succès. On peut même douter que l'Union soit parvenue à définir un concept général efficace de mission de police car, au-delà de la réussite apparente qu'expriment le nombre croissant d'opérations, la variété des régions concernées et les déclarations officielles de satisfaction, les missions de police constituent une

(*) Maître de conférences en Droit public à l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France).

(1) Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Annexe I, Appendice 3. Ce sommet marque le point de départ de l'implication de l'Union dans le domaine de la gestion civile des crises internationales, avec l'adoption d'un rapport d'ensemble sur les aspects militaires et non militaires de la gestion de crises.

(2) *Ibid.*, Annexe I, Appendice 4.

(3) Sur le plan terminologique, il est intéressant de noter que le Conseil réserve le terme «opération» aux interventions militaires et utilise systématiquement celui de «mission» pour les autres actions au titre de la PESD.

(4) Action commune (AC), 11 mars 2002.

(5) AC, 29 sept. 2003.

(6) AC, 9 déc. 2004.

(7) AC, 15 nov. 2005.

notion précaire, fruit de bien des divergences entre Etats membres et sujette à de profondes mutations. Aussi et afin d'appréhender dans toute son ampleur les remises en cause et le questionnement qu'elles suscitent est-il nécessaire d'expliquer à la fois les phénomènes de diversification et d'altération qu'ont connus les missions lancées, pour ensuite comprendre la stratégie réactive d'hybridation.

DIVERSIFICATION

Depuis le lancement de la première opération en janvier 2003, les missions de police ont concerné des régions et connu des formats de plus en plus variés.

L'extension des régions d'opération

Les premières missions peuvent apparaître comme des mesures adaptées à des Etats géographiquement et politiquement proches. En effet, les deux premières sont établies en Europe, en Bosnie-Herzégovine et dans l'ARYM, dès lors considérés par l'Union comme des «candidats potentiels» et dans lesquels est déjà entreprise une importante activité de stabilisation.

L'ARYM et la Bosnie-Herzégovine sont d'abord, comme tous leurs voisins des Balkans occidentaux, des Etats ayant vocation à devenir membres de l'Union. Cela leur est reconnu par le Conseil européen en 2000, qui les qualifie de «*candidats potentiels à l'adhésion*» (8). Partant, la stratégie de rapprochement passe non seulement par le renforcement de la situation sécuritaire interne, mais également par la réduction de la menace que font peser ces Etats en terme de crime organisé (9). Dans cette optique, l'établissement de missions de police permet d'espérer des polices plus efficaces et plus coopératives dans la lutte contre les réseaux criminels transnationaux. Adoptée en 2003, la Déclaration de Thessalonique souligne d'ailleurs le fait que «*l'UE renforce son engagement en Europe du Sud-Est, notamment dans des opérations de police et de sécurité*» (10).

Sur le plan opérationnel ensuite, l'implication de l'Union est à la fois ancienne et importante dans ces deux Etats. En Bosnie-Herzégovine, où la MPUE est créée afin de relayer le Groupe international de police de l'ONU (GIP) (11), l'Union est déjà très active, puisqu'elle compte sur place un Représentant spécial, qui n'est autre que le Haut-Représentant de la com-

(8) Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, §67.

(9) Le crime organisé est l'une des cinq principales menaces identifiées dans la stratégie européenne de sécurité approuvée par le Conseil européen en 2003, *Stratégie européenne de sécurité : une Europe sûre dans un monde meilleur*, 12 déc. 2003, p. 4.

(10) Déclaration de Thessalonique, 21 juin 2003, §5.

(11) Le GIP est créé le 21 décembre 1995 par la résolution 1 035 du Conseil de sécurité, afin d'exécuter les tâches prévues dans l'annexe 11 de l'Accord de paix de Dayton-Paris (Accord sur la Force de police internationale).

munauté internationale (12), une partie de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) (13) ainsi qu'une présence importante de la Commission, notamment au travers de multiples programmes d'assistance. Ajoutons que, lorsque la MPUE est décidée en mars 2002, puis lancée en janvier 2003, l'Union envisage déjà l'établissement d'une force militaire pour succéder à celle de l'OTAN, relève intervenue le 2 décembre 2004 (14). Depuis les Accords de Dayton-Paris de 1995, la Bosnie-Herzégovine est donc une zone privilégiée, ne serait-ce qu'en raison de l'impossibilité d'assumer l'échec de la solution multiculturelle imposée par la communauté internationale.

S'agissant de l'ARYM, la mission de police vient renforcer une présence européenne déjà importante grâce à l'EUMM, un Représentant spécial (15) et l'action de la Commission. Surtout, elle relaye une force militaire européenne après qu'elle-même eut succédé à une force de l'OTAN. C'est ainsi, à mesure que la situation se stabilise dans le pays, que l'opération ALLIED HARMONY de l'OTAN laisse place, le 31 mars 2003, à l'opération CONCORDIA, constituant la première force militaire européenne déployée dans le cadre de la PESD (16), puisque la mission de police EUPOL PROXIMA prend le relais à partir du 15 décembre 2003. Elle s'inscrit dans le cadre des actions de suivi prévues par l'Accord-cadre d'Ohrid du 13 août 2001, qui encourage spécialement l'Union à développer ses programmes d'assistance et de formation dans le domaine de la police (17).

Pour ces premières missions, l'implication européenne s'inscrit dans une approche globale et ces deux interventions peuvent être interprétées comme des parties d'un dispositif général visant à intégrer les Balkans occidentaux. La mission de police est ainsi un élément du processus d'association. Il n'en va pas de même pour les deux missions de police plus récentes, qui concernent l'Afrique et le Moyen-Orient.

Après avoir vu le déploiement de la première opération militaire de l'Union en dehors du continent européen (18), la RDC a été le théâtre de la même première opération de police «extérieure» de l'UE. Toutefois, si le lancement d'EUPOL KINSHASA est le résultat d'une stabilisation sécuritaire,

(12) Il est vrai que cette double casquette n'a pas toujours été mise en avant par les titulaires successifs, la plupart privilégiant la qualité de Haut-Représentant – et les pouvoirs coercitifs dits «Pouvoirs de Bonn» qui y sont attachés depuis décembre 1997 – plutôt que de médiatiser la qualité européenne.

(13) Par l'AC du 22 décembre 2000, l'EUMM remplace l'ECMM (Mission de surveillance de la Communauté européenne) prévue dès les Accords de Brioni du 7 juillet 1991. Son mandat s'est toujours limité à «contribuer de manière souple [sic] [...] à une formulation efficace de la politique de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux» (art. 1, §1) et la clôture de ses activités est prévue fin 2007. D'ici là, il a été demandé à l'EUMM d'accorder «une attention particulière au Kosovo et à la Serbie» (AC, 30 nov. 2006).

(14) AC, 12 juil. 2004.

(15) Le premier est nommé en 2001, en application de l'AC du 29 juin 2001.

(16) AC, 27 juin 2003.

(17) L'article 5.3 de l'Annexe C de l'Accord-cadre d'Ohrid, entériné par la résolution 1371 du Conseil de sécurité en date du 26 septembre 2001, dispose : «the parties also invite the OSCE, the European Union, and the United States to increase training and assistance programs for police».

(18) AC du Conseil, 5 juin 2003.

la situation n'est en rien comparable avec la succession militaire/police dans l'ARYM, car les deux actions en RDC concernent des zones différentes : alors que l'opération militaire intervient en Ituri, la mission de police vise à aider à la création d'une unité de police intégrée (Integrated Police Unit ou IPU) à Kinshasa (19). Enfin, le Conseil a créé la mission de police EUPOL COPPS pour les territoires autonomes de Palestine, dans une région encore vierge de toute activité opérationnelle au titre de la PESD, où l'Union ne dispose que d'un Représentant spécial (20).

Quelle est la portée de ces missions de police en dehors du continent européen ? Elles signifient que l'Union porte désormais une ambition d'acteur politique à vocation universelle. En intervenant en RDC et en Palestine, il ne s'agit plus d'assurer la paix dans son espace géographique ou d'assister des Etats qui ont vocation à la rejoindre. La PESD s'affirme comme un levier de la PESC, car l'action opérationnelle devient un moyen de crédibiliser l'influence politique.

Ajoutons que cette tendance à l'universalisation n'est pas prête de s'inverser, si on en croit la constante volonté européenne de renforcer ses capacités. Les premiers engagements datent du Conseil européen de Santa Maria da Feira, avec l'objectif d'augmenter la disponibilité de 3 300 à 5 000 policiers à l'horizon 2003, dont 1 000 pouvant être déployés sous 30 jours (21). La question de la composition des forces de police internationales ayant toujours fait débat (22), il est également décidé en juin 2000 d'explorer la piste des policiers retraités ou de praticiens de secteurs connexes. En juin 2005 est créé le Collège européen de sécurité et de défense (23). De plus, cinq Etats membres ont établi en septembre 2004 une Force européenne de gendarmerie (24).

(19) L'Union ne dispose dans la zone que d'un Représentant spécial pour l'ensemble de la région des Grands Lacs africains, établi par l'AC du 25 mars 1996.

(20) Fonction établie depuis l'AC du 29 avril 1997.

(21) Sont notamment affirmés à l'Appendice 4 de l'Annexe I, spécialement consacré aux « Objectifs concrets relatifs à la police », *« le rôle central que joue la police dans les opérations de gestion des crises internationales et la nécessité croissante d'affecter des policiers à ces opérations »*.

(22) Cf. notamment les interrogations du premier représentant de l'ONU en charge du Kosovo : *« les policiers internationaux à peine formés, dont les règles d'engagement correspondaient aux exigences d'un pays du tiers monde, étaient difficiles à diriger, à coordonner, à former, à comprendre. Comment commander à un service d'ordre qui ignorait les règles, les lois locales et qui regroupait plus de trente nationalités ? Les hommes issus des pays pauvres n'étaient pas équipés, ceux qui provenaient des pays riches, comme les Etats-Unis, avaient parfois été recrutés par une organisation privée parmi les gardiens de square ou même les dentistes ! Les impératifs quantitatifs et les promesses politiques ne peuvent être prétexte à l'envoi contre-productif de personnels non qualifiés. L'aptitude à servir dans une zone de conflit dans un cadre multinational peut s'enseigner, chacun s'en trouvera mieux »*. Bernard KOUCHNER, *Les Guerriers de la paix*, Librairie générale française, Paris, 2004, pp. 227-228.

(23) AC, 18 juil. 2005. Sur le même principe de réseau avait été créé le Collège européen de police (CEPOL) par une décision du Conseil en date du 22 décembre 2000, afin d'organiser la coopération entre instituts nationaux de formation des hauts responsables dans le domaine de la police.

(24) La FGE rassemble les forces de police à statut militaire de cinq Etats : Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal.

La réduction des formats d'opération

L'évolution des missions de police est également marquée par une profonde modification du format d'opération : alors que, au départ, elles apparaissent conçues comme des actions globales, permettant une activité sur l'ensemble du dispositif policier local et couvrant tout le territoire de l'Etat en cause, elles se font progressivement plus ciblées. En Bosnie-Herzégovine, la MPUE compte, lors de sa première année d'activité, plus de 850 membres, dont près de 700 déployés dans les cantons et autres subdivisions administratives du pays. De même, en ARYM, EUPOL PROXIMA s'appuie sur quelque 200 policiers tout autant «*co-located*» au sein des centres de police du pays. Ainsi, ces premiers mandats organisent des activités décentralisées jusqu'au plus bas niveau hiérarchique du dispositif policier et nécessitent un nombre important de personnel.

Ce n'est le cas ni d'EUPOL KINSHASA ni d'EUPOL COPPS. En RDC, la mission ne compte que 30 membres et leur action, concentrée dans la capitale, se limite à la formation d'une unité d'élite chargée notamment de la protection des bâtiments et personnalités officiels, et prend la forme d'activités d'expertise et de conseil auprès des plus hauts responsables. Dans les territoires palestiniens, la dimension est tout aussi réduite, puisque la mission compte 33 membres, dont l'action consiste également en une activité de conseil de haut niveau ; la dénomination de la mission exprime d'ailleurs cette ambition réduite, puisque EUPOL COPPS se veut l'abréviation de «*Bureau de coordination de l'Union européenne pour le soutien de la police palestinienne*».

Cette différence entre les deux générations de missions, qu'il serait tentant d'expliquer par d'inégales ambitions de l'Union dans des zones plus ou moins proches, est cependant considérablement réduite après le renouvellement et surtout la réorientation des missions européennes. En effet, au terme des mandats initiaux de la MPUE et d'EUPOL PROXIMA, le Conseil met en place des missions de suivi mais, dans les deux cas, réduit la voilure. En novembre 2005, le Conseil décide ainsi de redéfinir le mandat de la MPUE en concentrant son action sur la lutte contre le crime organisé et la réforme de la police (25). Le même jour, EUPOL PROXIMA est remplacée par «*une équipe consultative de l'Union européenne chargée des questions de police (EUPAT)*» et celle-là n'est établie que pour la période du 15 décembre 2005 au 14 juin 2006, afin d'assurer «*la transition entre la fin d'EUPOL Proxima et un projet financé par CARDS visant à fournir une assistance technique sur le terrain*» (26). Il ne s'agit plus officiellement d'une mission de police, mais l'objectif est bien une activité de soutien à la police locale qui s'inscrit dans la continuité d'EUPOL PROXIMA : «*poursuivre*

(25) Art. 2 de la nouvelle AC du 25 novembre 2005.

(26) 8^e considérant de l'AC du 25 novembre 2005.

l'aide à la constitution d'un service de police efficace et professionnel sur la base des normes européennes en matière de police» (27). En définitive, l'allègement du dispositif européen suit logiquement la normalisation de la situation locale et cette «équipe consultative» apparaît comme une nouvelle forme de mission, d'ampleur trop réduite pour en porter le titre.

En revanche, certaines caractéristiques sont communes à toutes les missions établies à ce jour, au premier rang desquelles la nature autonome des opérations, alors que d'autres configurations étaient prévues à l'origine. Rappelons en effet que dans le rapport d'ensemble de la présidence portugaise adopté par le Conseil européen de Santa Maria da Feira, il était autant envisagé des opérations autonomes de l'Union que «des actions dans des domaines civils [...] à la demande d'une organisation chef de file telle que l'ONU ou l'OSCE» (28). Etant donné le développement tant des actions de l'Union que des divergences entre certains de ses membres et certains autres Etats exclusivement membres de l'OSCE, il serait surprenant que l'Union puisse aujourd'hui entreprendre une coopération dans laquelle l'OSCE serait considérée comme «chef de file». Cette hypothèse est certainement plus envisageable sous l'égide de l'ONU : bien que jamais réalisée ni concrètement envisagée à ce jour (29), elle est possible en raison non seulement de l'importance des Etats membres de l'Union européenne au sein de l'ONU (30), mais également de la volonté commune de développer le partenariat entre les deux organisations. La déclaration adoptée à cet effet en 2003 souligne que le champ de coopération couvre «le domaine de la gestion civile et militaire des crises» et prévoit des consultations avec notamment, «chaque fois que nécessaire», la mise en place d'officiers de liaison dans le domaine de la police (31).

(27) *Ibid.*, art. 1. Les termes du mandat traduisent un mode opératoire on ne peut moins intrusif : «Les experts de l'UE en matière de police assurent un suivi des activités de la police nationale et lui prodiguent des conseils dans des domaines prioritaires».

(28) Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Annexe I, Appendice 3.

(29) La MPUE ne fait que remplacer la Force de police de l'ONU en Bosnie-Herzégovine (GIP) et se passe d'ailleurs d'autorisation du Conseil de sécurité. C'est pourquoi sa résolution 1396 du 5 mars 2002, antérieure à l'AC du Conseil de l'Union créant la MPUE, n'agrée pas, mais simplement «accueille avec satisfaction [«welcomes» dans la version anglaise] l'acceptation par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, le 28 février 2002, de l'offre faite par l'Union européenne d'organiser une mission de police». Après l'adoption de l'action commune, seule interviendra une déclaration du Président du Conseil de sécurité des Nations Unies, le 12 décembre 2002, qui, dans la même veine, «accueille avec satisfaction la décision de l'Union européenne (UE) de dépêcher une mission de police (EUPM) en Bosnie-Herzégovine».

(30) Les Etats membres de l'Union représentent moins de 15 % des Etats membres de l'ONU, mais contribuent pour plus d'un tiers au budget ordinaire de l'organisation mondiale et pour plus de la moitié à ses fonds et programmes volontaires. Il existe, de surcroît, une grande homogénéité – de l'ordre de 90 % – des votes des délégations européennes au sein des organes de l'ONU. Sur ce sujet, cf. notamment l'*Occasional Paper* de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, «EU cohesion in the UN General Assembly», n° 49, déc. 2003.

(31) *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion de crise*, 24 sept. 2003, §3. La Déclaration souligne que «[l]es Nations Unies et l'Union européenne partagent le principe selon lequel la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales incombe au premier chef au Conseil de sécurité des Nations Unies, conformément à la charte des Nations Unies» (§1). Et, l'année suivante, le Secrétaire général de l'ONU creuse le même sillon d'un multilatéralisme symbolisé par la coopération ONU/UE, lors de son discours prononcé à l'invitation du Conseil européen, le 17 décembre 2004.

Autre caractéristique de toutes les opérations décidées au titre de la PESD et donc *a fortiori* des missions de police, leur ouverture aux Etats non membres. L'Union assume la responsabilité politique de l'opération et ses Etats membres doivent unanimement l'accepter pour qu'une action commune soit adoptée, mais cela ne signifie ni la participation obligatoire des Etats membres, ni l'interdiction de celle des Etats tiers. Preuve en est que toutes les missions de police ont accueilli des ressortissants d'Etats tiers, jusqu'au Canada, qui ne peut assurément pas être rangé parmi les Etats candidats ou européens et qui a pourtant participé aux missions de police et mis à la disposition de l'Union européenne son savoir-faire en la matière (32). D'une manière générale, les Etats tiers sont pratiquement aussi nombreux que les Etats membres dans les missions de police européennes et, sur le plan juridique, leur participation est prévue dès l'action commune décidant la création de la mission (33), puis organisée par des traités internationaux conclus par l'Union et l'Etat en cause (34).

Enfin, un dernier élément typique de toutes les missions de police mérite d'être évoqué : il s'agit de leur fondement consensuel. En effet, toutes ces forces internationales sont déployées après invitation de l'Etat ou l'entité concernés (35), sur la base d'un accord international (36) et sans résolution d'habilitation du CSNU.

En moins de six ans de pratique et après le lancement de quatre missions de police, il apparaît une diversité importante tant sur le plan géographique que structurel. L'Union ne se cantonne pas dans son aire géographique et rode plusieurs types de missions, plus ou moins ciblées, même si la tendance actuelle semble aller dans le sens de mandats plus limités.

(32) Organisée depuis 1989 par la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la participation d'agents de police canadiens à des opérations de paix internationales est à la fois ancienne et variée. Ces derniers ont participé à quelque vingt missions différentes, dont les opérations sous l'autorité de l'Union européenne. Les policiers canadiens bénéficient de structures spécifiques pour ce type de mission, incluant un processus de sélection idoine, une semaine de formation adaptée, ainsi qu'un soutien médical et logistique. Il n'est pas étonnant que l'Union et le Canada aient décidé d'organiser leur coopération en concluant, le 24 novembre 2005, un traité «*établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*».

(33) Souvent, le Conseil distingue la situation des «*adhérents*» ou «*en voie d'adhésion*» invités à participer par l'action commune et les autres Etats tiers, qui «*peuvent être invités*» ultérieurement. Cf. par exemple l'art. 9 de l'AC du 29 septembre 2003 créant EUPOL PROXIMA, l'art. 9 de l'AC du 9 décembre 2004 créant EUPOL KINSHASA, l'art. 12 de l'AC du 14 novembre 2005 créant EUPOL COPPS dans les territoires palestiniens. Cf. également l'art.10 de l'AC du 24 novembre 2005 renouvelant la MPUE, qui privilégie «*les Etats adhérents, les Etats européens membres de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE et les autres Etats membres de l'OSCE ne faisant pas partie de l'UE*».

(34) Cf. par exemple l'Accord, en date du 10 septembre 2004, entre l'Union et la Turquie au sujet de la participation de cette dernière à EUPOL PROXIMA, présenté en annexe de la décision du Conseil du 19 juillet 2004.

(35) Lettres des autorités de Bosnie-Herzégovine du 4 mars 2002 pour l'établissement de la MPUE, puis du 26 octobre 2005 en faveur d'une MPUE «*recentrée*»; lettre du Premier ministre de l'ARYM en date du 16 septembre 2003 pour EUPOL PROXIMA; lettre du gouvernement de la RDC en date du 20 octobre 2003 pour EUPOL KINSHASA; lettre de l'Autorité palestinienne en date du 25 octobre 2005 pour EUPOL COPPS.

(36) Accord du 4 octobre 2002 entre l'Union et la Bosnie-et-Herzégovine relatif aux activités de la MPUE; Accord du 11 décembre 2003 entre l'Union et l'ARYM relatif au statut et aux activités de la mission de police de l'Union européenne (EUPOL Proxima); Accord du 1^{er} septembre 2005 entre l'Union et la RDC relatif au statut et aux activités de la Mission de police de l'Union européenne en RDC (EUPOL KINSHASA).

ALTÉRATION

La particularité aujourd'hui dominante – mais également la plus problématique – de la pratique européenne en matière de mission de police est la double renonciation, d'une part à la possibilité de mandat exécutif, d'autre part à la réalisation des éléments robustes des mandats donnés.

La renonciation au mandat exécutif

Il y a deux manières de concevoir une mission de police internationale. La première est une substitution aux forces de police locales, inexistantes ou supposées déficientes : les policiers internationaux sont alors armés et disposent nécessairement d'un mandat exécutif afin d'être en mesure d'accomplir toutes les tâches de police, du maintien de l'ordre aux fonctions de police judiciaire, qu'il s'agisse, concrètement, d'activités de contrôle de foule, d'interposition, de limitations de circulation, de fouille, de désarmement, d'interpellation, de rétention de sécurité, ou encore d'arrestation, de recherche et recueil de preuves, de constatation des crimes et délits; dans ce cas, la mission vise avant tout à améliorer les conditions de sécurité en garantissant, au besoin par la force, un environnement sûr et pacifié. Le second type de mission relève exclusivement du volet civil de l'action internationale et vise surtout à améliorer la situation de l'Etat de droit : il s'agit alors d'une mission non plus essentiellement de substitution mais de soutien; les policiers internationaux ont des tâches de conseil, de formation et parfois de contrôle vis-à-vis de la police locale, mais jamais de pouvoirs coercitifs à l'encontre de la population.

A l'origine, l'Union n'exclut aucun de ces deux types d'opération. A l'occasion du Conseil européen de Santa Maria da Feira, alors que sont posés les principes de l'action à développer dans le domaine de la police internationale, sont clairement envisagées des interventions «*dans des situations non stabilisées, par exemple celles qui suivent immédiatement un conflit, exigeant des forces solides en mesure de rétablir la loi et l'ordre (comme, par exemple, dans le cas de la MINUK/KFOR au Kosovo et de l'ATNUTO au Timor oriental)*» (37). Pourtant, l'Union n'a encore jamais établi de mission avec mandat exécutif.

Trois explications peuvent être avancées pour expliquer cette absence. Il faut d'abord écarter la justification facile, qui consiste à en attribuer la responsabilité aux cinq Etats neutres de l'Union (38). Contrairement à ce qui a parfois été avancé, la tradition de neutralité de certains membres n'a jamais été un obstacle au développement de la PESD et, ce, pour au moins

(37) Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Annexe I, Appendice 4. Nous soulignons.

(38) Autriche, Finlande, Irlande, Malte, Suède.

deux raisons. Premièrement, la neutralité ne signifie pas nécessairement l'interdiction de participer à une opération de pacification internationale, qu'elle soit de nature militaire ou policière : il est différents types de neutralité et celle des Etats membres de l'Union implique seulement l'absence d'obligation d'action militaire automatique dans un conflit concernant des Etats tiers, laissant ouvertes les options de légitime défense et d'opération de paix au service de la communauté internationale – la pratique des Etats concernés est d'ailleurs venue confirmer cette approche souple de la neutralité, comme en témoigne leur participation à des opérations militaires robustes telles qu'ARTEMIS (Suède) ou EUFOR ALTHEA (Autriche, Finlande, Irlande). En second lieu, des garanties mutuelles ont été données tant de la part des Etats neutres, qui se sont engagés à participer pleinement à la PESC (39), que de la part de l'Union, affirmant explicitement la compatibilité de sa politique avec « *le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres* » (40). Ainsi, il y a peut-être une approche propre à certains neutres, notamment nordiques, qui les conduit à privilégier les missions civiles et consensuelles, mais, pour autant que leur politique gouvernementale reste la même, rien ne leur interdirait d'agréer une mission de police dotée d'un mandat exécutif.

Une autre explication, d'ordre pratique, nous paraît tout aussi peu convaincante. Elle consiste à expliquer l'absence de mandat exécutif par l'inexistence actuelle de besoin en la matière. Rien n'est moins sûr. Même si on définit des exigences particulières à ce type de mission, comme le risque de troubles civils sans menace immédiate de conflit armé, l'importance du crime organisé et surtout l'incapacité de la police locale à endiguer ces fléaux, il est facile de trouver des cas d'application, à commencer par la Bosnie-Herzégovine.

Finalement, c'est une troisième explication qui nous paraît déterminante : l'Union, comme les autres organisations internationales, s'est aperçue de la difficulté pour des policiers civils d'exécuter un mandat exécutif à l'étranger. En effet, la pratique en la matière porte à conclure à une moindre efficacité, sur le plan international, de la dissuasion policière civile. Cela peut sembler paradoxal, mais le maintien de l'ordre public dans un pays étranger est plus facilement assuré par des militaires, comme si le lien de proximité et la connaissance de la société étaient nécessaires à la police civile pour maintenir un état de sécurité avec l'armement relativement léger

(39) Cf. la Déclaration de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, de décembre 1993 dans le cadre des négociations du Traité d'élargissement de 1994. Cf. la déclaration de Malte sur la neutralité, annexée au Traité d'adhésion de 2003 : « *Malte affirme son engagement en faveur de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne telle qu'elle est définie dans le traité sur l'Union européenne. Malte confirme que sa participation à la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne n'affecte pas sa neutralité. Le Traité sur l'Union européenne dispose que toute décision de l'Union conduisant à une défense commune doit être prise à l'unanimité par le Conseil européen et adoptée par les Etats membres conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.* ».

(40) Art. 17§1 TUE.

dont elle dispose. De fait, les missions de police civile internationale avec mandat exécutif sont peu fréquentes, le plus souvent accompagnées de forces militaires et ne se sont pas toujours bien passées (41).

C'est pourquoi, rares sont aujourd'hui ceux qui militent pour des missions de police avec mandat exécutif (42) et, de plus en plus, les tâches opérationnelles de police sont à la charge des forces militaires internationales et assurées soit par des unités purement militaires, notamment celles ayant la pratique de ce genre de situation (43), soit par des unités de police à statut militaire (44) et, surtout, intégrées dans la force militaire. C'est ainsi que, en Bosnie-Herzégovine, les tâches opérationnelles de nature policière sont prises en charge non par la MPUE, mais par l'IPU (Integrated Police Unit), élément spécialisé de la force militaire, qui a participé à de multiples opérations de saisie de produits de contrebande, d'interpellation de criminels de guerre et de contrôle de foule (45).

La restriction du mandat de monitoring

Sans mandat exécutif, les missions de police sont ce qu'on appelle des opérations de *monitoring*, au sens large et ambigu du terme. «*To monitor*» peut en effet se traduire par «examiner», «être à l'écoute», «surveiller» ou encore «contrôler» et donc recouvrir des réalités très différentes. Dans les textes officiels, le terme de *monitoring* a pour équivalent français les expressions «surveillance» ou «action de suivi», mais l'observation de la pratique permet de distinguer deux types de *monitoring*.

Le premier est un «*monitoring* de disponibilité» ou «*soft monitoring*» : la mission s'exerce en coopération avec les éléments locaux et dans le cadre d'une relation de partenariat égalitaire. Quelles que soient leur nature et la part de chacun, les activités conjointes sont décidées d'un commun accord.

(41) Les précédents sont ceux de Haïti, du Kosovo et du Timor oriental, où des policiers internationaux se sont vus accorder les pleins pouvoirs de coercition par le Conseil de sécurité de l'ONU. Dans tous ces cas, la police civile n'a pu garantir l'ordre qu'avec l'aide d'une force militaire internationale. L'évolution du cas timorais est significative : le 11 juin 1999, la résolution 2 146 du Conseil de sécurité décide la création de la MINUTO, composée de policiers civils «chargés d'aider la police indonésienne à s'acquitter de ses fonctions», mais cela s'avère rapidement inefficace et, le 15 septembre 1999, une nouvelle résolution (1 264) autorise la création d'une force militaire multinationale; par la suite, la MANUTO établie par la résolution 1 410 du 17 mai 2002 met en place à la fois «une composante de police civile avec un effectif initial de 1 250 policiers» et «une composante militaire dotée initialement de 5 000 hommes maximum».

(42) Cf. cependant le rapport adopté par l'Assemblée parlementaire de l'UEO : «la création d'unités d'élite armées du GIP, chargées du maintien de l'ordre dans les municipalités où la police locale et la SFOR ne veulent pas assurer cette tâche, pourrait constituer un début de solution». M. HANCOCK / L. PONSONBY, *Rapport sur les missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est*, doc. A/1721 de l'Assemblée de l'UEO, 7 déc. 2000, §78.

(43) Comme c'est le cas pour des régiments de l'armée britannique formés aux actions policières dans le cadre du conflit d'Irlande du Nord.

(44) *Carabinieri* italiens, *Gendarmerie* française, *Gendarmerie royale* du Canada, *Guarda nacional repubblicana* portugaise, *Guardia civil* espagnole, *Jendarma* turque, *Koninklijke Marechaussee* des Pays-Bas, etc.

(45) Entre autres exemples : opération TARCIN du 29 décembre 2003 contre une cache d'armes, opération STRIKE 2 du 21 mars 2005 contre un criminel de guerre, opération BALKAN EXPRESS d'avril 2005 contre le trafic de drogue, opération STIRLING de septembre 2005 contre le trafic d'essence.

La force internationale ne constitue donc qu'une capacité d'expertise et de conseil à la disposition des éléments locaux.

EUPOL PROXIMA, EUPOL KINSHASA et EUPOL COPPS sont des exemples de ce type de mission. Dans l'ARYM, les policiers européens ont une tâche de soutien aux forces de police locales, qui consiste essentiellement en des actions de «suivi» et de «parrainage» («*monitoring*» et «*mentoring*» dans la version anglaise) (46). En dehors d'activités de formation plus poussées, les mandats sont similaires en RDC et dans les territoires palestiniens : le mandat évoque «des actions de suivi, d'encadrement et de conseil» («*monitor, mentor and advise*») (47) et celui d'EUPOL COPPS le fait d'aider «en conseillant et en encadrant» («*advising and closely mentoring*») (48). Dans tous ces cas, le «*mentoring*», qu'il soit traduit en français par «parrainage» ou «encadrement», n'implique jamais un pouvoir hiérarchique permettant d'ordonner une action à la police locale. En définitive, l'ensemble de l'action européenne dépend de la bonne volonté de l'Etat hôte et, même si ses résultats semblent parfois décevants en comparaison avec le coût de l'opération, ce «*monitoring* de disponibilité» est le plus facile à faire fonctionner et, en conséquence, le plus couramment pratiqué.

En second lieu, il existe un «*monitoring* intrusif» ou «*hard monitoring*», qui est caractérisé par une relation hiérarchisée permettant à la force internationale d'exercer un tutorat sur les éléments locaux. Cela se traduit concrètement par la possibilité de contraindre les forces assistées à adopter certains comportements et à mener certaines actions. Ainsi, il s'agit bien d'une mission de *monitoring*, car il n'est pas possible aux policiers internationaux de mener de manière autonome des actions opérationnelles, mais le mandat donne les moyens d'imposer certains types de mesures afin d'atteindre le but recherché.

Le mandat de la MPUE est l'exemple-type du «*monitoring* intrusif». D'une part, la MPUE n'a «pas de pouvoirs d'exécution et ne comportera pas le déploiement d'éléments armés» (49) : c'est donc bien une mission de *monitoring* au sens large. D'autre part et à la différence des trois autres missions de police, la MPUE dispose de pouvoirs lui permettant de contrôler les éléments locaux : précisément, elle peut déterminer les comportements de la police locale et initier certains types d'opération, car les dispositions claires du mandat l'habilitent à mener des «actions de suivi, d'encadrement», mais également «d'inspection» – la version anglaise est tout aussi précise, en affirmant que la MPUE dispose de «*monitoring, mentoring and inspecting, police managerial and operational capacities*» (50). Surtout, cette fonction d'ins-

(46) AC, 29 sept. 2003, art. 3.

(47) AC, 9 déc. 2004, art. 3.

(48) AC, 14 nov. 2005, art. 2.

(49) Art. 1§3 du mandat, en annexe de l'AC du 11 mars 2002.

(50) *Ibid.*, art. 1§2.

pection a des conséquences concrètes, puisqu'il est explicitement prévu dans le mandat la possibilité de «*pouvoir relever de leurs fonctions les agents qui ne respectent pas les règles, sur recommandation du commissaire de police de l'UE adressée au Haut-Représentant*» (51). En conséquence de quoi, dès 2003, le Haut-Représentant a établi avec le chef de mission européen un mécanisme permettant à la mission de recommander la révocation d'officiers de police ou de responsables du secteur : Après un considérant soulignant la nécessité de disposer des pouvoirs nécessaires à l'exécution du mandat (52), il est établi une procédure disciplinaire répondant à des hypothèses précises, parmi lesquelles l'entrave à la mise en œuvre de la paix par défaut de coopération avec la MPUE (53).

Toute la différence réside donc dans la fonction d'inspection et la possibilité de sanction qui lui est attachée. Or, depuis 2003, la MPUE s'est bornée à interpréter restrictivement sa mission, se cantonnant dans une attitude de *monitoring soft* par des actions de conseil, de suivi et un encadrement peu contraignant vis-à-vis de la police locale. En particulier, il n'y a eu aucune inspection efficace, c'est-à-dire portant sur l'ensemble des activités et assortie d'une menace de sanctions en cas de non-conformité avec les standards professionnels. De fait, la procédure de révocation n'a jamais été utilisée et, pour les policiers locaux, la MPUE est rapidement apparue comme inoffensive.

Cette restriction volontaire est le résultat de désaccords entre les États membres de l'Union. Elle est en germe dès le CONOPS (*Concept of Operations*) du 9 avril 2002, qui limite le mode opératoire de la mission au double principe de présence intensive et de co-localisation (54). Pour ses partisans, elle s'explique par un souci de protection des policiers co-localisés dans les commissariats locaux, alors que la menace de sanctions individuelles pourrait tout aussi bien les protéger. La vie quotidienne s'en trouverait parfois moins confortable, mais la mission serait incontestablement plus efficace. D'autant que, jusqu'à maintenant, les résultats de la MPUE sont pour le moins décevants. Ses actions de formation ont été saluées par tous, mais on ne constate pas de recul significatif du taux de criminalité, ni des faits de collusion avec le monde politique et le crime organisé. Il est certain que les très faibles salaires locaux et le bas profil des policiers européens sont peu dissuasifs.

(51) *Ibid.*, art. 6.

(52) Haut-Représentant de la communauté internationale, *Decision on Police Disciplinary Proceedings*, 24 janv. 2003 : «*determined that the said European Union Police Mission shall have available to it the necessary powers to implement its mandate in Bosnia and Herzegovina and the Entities*».

(53) *Ibid.*, art. 1 : «*the High Representative, acting [...] as final authority in theatre regarding interpretation of the Agreement on the Civilian Implementation of the Peace Settlement, declares and determines that such civilian implementation of the peace settlement requires that disciplinary proceedings shall be taken, continued, prosecuted and properly and fairly pursued to conclusion by the appropriate domestic civilian police authorities (police officials and/or officers) against police officers who are alleged to have : [...] B) obstructed the peace implementation process by a failure to co-operate with the European Union Police Mission*».

(54) «*The Mission will be conducted following the principle of intensive presence and co-location*».

Preuve ultime de ce crédit très relatif de la MPUE, le fait qu'elle ne soit pas choisie pour diriger la réforme de la police en Bosnie-Herzégovine. Le chef de la MPUE n'est que l'un des 19 membres de la Police Restructuring Commission établie le 5 juillet 2004 par le Haut-Représentant et dirigée par un ancien Premier ministre belge sans aucun lien avec la MPUE. Il est tout de même paradoxal qu'une mission dont le mandat consiste à «*établir des dispositifs de police durables [...] conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales*» (55) ne soit pas chargée de la réforme du secteur. Certes, il existe d'autres raisons, telles que l'influence de l'OTAN ou les habitudes prises par le Haut-Représentant, et il est facile de tirer sur l'ambulance (56). Il n'en demeure pas moins que, allant à l'encontre de la lettre de ses textes fondateurs, la MPUE a refusé d'assumer ses responsabilités en n'exploitant pas les potentialités de son mandat, au risque de faire échouer la plus importante mission de police créée à ce jour. Et, n'en déplaise aux partisans attentistes de la manière souple, ce n'est certainement pas en privilégiant le «*monitoring de disponibilité*» qu'on aboutira rapidement à une police bosnienne expurgée de ses éléments économiquement corrompus ou politiquement extrémistes.

HYBRIDATION

En réaction aux évolutions erratiques de la PESD, une nouvelle forme d'opération est de plus en plus développée par l'Union : il s'agit de missions hybrides, car relevant de plusieurs domaines, qui apparaissent comme des solutions de compromis face aux conceptions divergentes des Etats membres.

L'intégration de l'activité de police dans des missions Etat de droit ou sécurité

Dans l'histoire de la PESD, il est une première intervention hybride dans le domaine de la police mais qui échappe au champ de cette étude car elle ne fut pas opérée par l'Union ; son caractère hybride tient précisément au fait qu'elle associa l'UEO et l'Union européenne, la première agissant pour le compte de la seconde : alors considérée comme le «*bras armé*» de l'Union (57), l'UEO se vit ainsi confier en 1999 l'exécution de l'AC «*relative*

(55) Art. 1§2 du mandat de la MPUE, en annexe de l'AC du 11 mars 2002.

(56) Cf. notamment le rapport de l'International Crisis Group, *Bosnia's Stalled Police Reform : No Progress, No EU*, 6 sept. 2005, p. 14 : «*in fact, the EUPM has proven so ineffective and has acquired such a negative reputation among both Bosnians and internationals that it should not be extended*».

(57) «*L'Union aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense*» : alinéa de l'art. 17§3 TUE supprimé par le Traité de Nice. Cf. le précédent exceptionnel que constitue la Force de police unifiée de Mostar (FPUM), antérieure à l'établissement de la PESD, constituée par l'UEO opérant pour le compte de l'Europe communautaire après une demande formulée par le Conseil le 5 octobre 1993.

à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie» (58). Certes, le contenu de la mission correspondait bien à celui des opérations actuellement menées par l'Union : «une formation et des conseils à la police, y compris une assistance directe par le biais d'équipes de conseillers, des conseils pertinents au ministère de l'ordre public et à d'autres ministères en tant que de besoin» (art. 1). Il n'en demeure pas moins que «[l']Union européenne demande à l'UEO de mettre en œuvre son action commune» (59).

Très différent est le phénomène d'hybridation actuel, lequel concerne la nature des opérations : la pratique récente de l'Union témoigne en effet d'une tendance à mettre en place des missions pluridisciplinaires dans lesquelles l'activité de police est prévue en raison de sa situation intermédiaire entre la justice et le militaire. Ainsi située à une sorte de carrefour entre les deux domaines de l'Etat de droit et de la sécurité, l'action de police devient une composante de missions dédiées à l'un ou à l'autre.

S'agissant de l'Etat de droit, la relation avec la police est assez naturelle. En raison de l'absence de mandat exécutif et de la restriction des activités de police de l'Union à un soutien purement intellectuel aux forces locales (60), il est normal que les missions de police soient avant tout considérées comme contribuant au renforcement de l'Etat de droit et non comme visant directement au maintien de la paix. Les actions communes créant des missions de police font d'ailleurs clairement mention de l'Etat de droit (61). Dans la même logique, il est facile d'admettre que des missions Etat de droit puissent inclure une activité de police de type non exécutif. Le pas est franchi avec la mission EUJUST LEX, établie au bénéfice de l'Iraq en 2005 (62) : significativement baptisée «mission intégrée Etat de droit», il s'agit d'une mission pluridimensionnelle, consistant en une action de formation – assurée hors d'Iraq (63) – à destination tant de fonctionnaires des corps judiciaire et pénitentiaire que de policiers. Ainsi qu'il est expressément prévu dans son mandat, EUJUST LEX «renforce les capacités de gestion des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires à haut potentiel appartenant essentiellement aux services de police» (64). Il y a donc clairement une composante police dans cette mission intégrée.

(58) AC, 9 mars 1999.

(59) Art. 1 de la décision du Conseil du 9 mars 1999 adoptée sur la base de l'article J. 4§2 TUE. Nous soulignons.

(60) Ainsi que cela a été développé dans la partie précédente au sujet de la MPUE, les seuls exemples d'un soutien opérationnel, au sens propre d'une action de soutien de nature opérationnelle, ont été le fait de forces militaires et non de missions de police.

(61) Art. 1 de l'annexe de l'AC du 11 mars 2002; art. 3 de l'AC du 29 septembre 2003; 5^e considérant de l'AC du 14 novembre 2005.

(62) AC, 7 mars 2005.

(63) *Ibid.*, art. 2§3.

(64) *Ibid.*, art. 2.

En ce qui concerne la sécurité, deux missions de l'Union, intervenant dans le but de rétablir une paix durable à la suite de conflits armés, incluent des activités relevant du domaine de la police. La première, organisée en juillet 2005, est l'action de soutien civilo-militaire à la mission de l'Union africaine au Darfour : sans être formellement une mission de police de l'Union, elle comprend un élément « policier », dont le mandat est de fournir à l'Union africaine « *des conseillers en matière de police de rang élevé, très expérimentés [et] un soutien à la formation du personnel* » (65) – on retrouve ici la double activité de conseil et de formation, mais l'originalité de la démarche tient surtout au destinataire de l'assistance, puisque c'est une organisation internationale, en l'occurrence l'Union africaine, qui bénéficie directement du soutien européen et renforce ainsi sa capacité en matière de maintien de la paix (66). La seconde mission contribuant à rétablir les conditions de sécurité et incluant une action dans le secteur de la police est la mission de surveillance à Aceh (MSA) établie le 9 septembre 2005 : il s'agit d'une mission de *monitoring* – cette fois-ci traduit par « *surveillance* » –, qui porte sur le processus de pacification dans cette région indonésienne en proie au séparatisme ; les observateurs européens sont chargés de surveiller tous les aspects de la mise en œuvre de l'accord de paix conclu entre le gouvernement indonésien et le mouvement séparatiste, dont certains impliquent des activités de nature policière, tels que la surveillance du « *transfert [...] des forces de police non organiques* » et de « *la situation des droits de l'homme* » (67).

Enfin, il convient d'évoquer la mission civile prévue au Kosovo en remplacement de la MINUK, dont la planification en cours (68) envisage une mission intégrée Justice-Police-Douane avec, éventuellement, un mandat exécutif.

Une solution de compromis du fait des divergences entre Etats membres

La multiplication d'opérations hybrides est évidemment le produit de circonstances objectives. D'une part, certaines situations de crise appellent une action d'assistance internationale sur plusieurs plans (police, militaire, justice, etc.), que l'Union est disposée et apte à prendre en charge. D'autre part, cette approche globale correspond très clairement à une politique officielle de la communauté internationale. Depuis les années 1990 et la théorisation, par le Secrétaire général de l'ONU, de l'approche dite « *holistique* » (69) de la sécurité, il est admis qu'il existe une

(65) Art. 6§1 de l'AC du 18 juillet 2005.

(66) En particulier avec le « *soutien à la création d'une unité de police au sein du Secrétariat de l'UA* », dont la portée dépasse de beaucoup la mission au Darfour.

(67) Art. 2§2 de l'AC du 9 septembre 2005.

(68) AC, 10 avr. 2006.

(69) *Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation*, Doc. N.U., 1998, §28.

interdépendance – jouant comme un cercle tantôt vertueux tantôt vicieux – entre la paix, la stabilité politique et la situation économique. Cela impose des actions simultanées, visant à la fois à maintenir la paix, préserver la stabilité politique, le plus souvent par le dialogue démocratique, et assurer le développement.

Cependant, c'est insuffisant pour expliquer la tendance actuelle à décider des missions hybrides au titre de la PESD, car il existe plusieurs hypothèses, notamment en Indonésie et dans les territoires palestiniens, où il était possible de mettre en place une mission unidimensionnelle robuste, qu'il s'agisse d'une force militaire ou d'une force de police. L'ambivalence des opérations actuelles est également le produit d'un choix politique des Etats membres, qui développent sciemment ce genre de missions, comme en témoignent le Plan d'action sur les aspects civils de la PESD (70), adopté par le Conseil européen en 2004, ainsi que la réunion du Conseil en date du 21 novembre 2005, au cours de laquelle les ministres des Affaires étrangères ont affirmé «*la nécessité de poursuivre les travaux sur l'amélioration de la coordination civilo-militaire, notamment en ce qui concerne la gestion des opérations*» (71).

Est-ce pour autant le choix du cœur de tous les Etats membres? Il est permis d'en douter. La tendance actuelle apparaît davantage comme une solution de repli afin d'éviter un blocage de la PESD, dont l'origine est la discorde quant aux priorités opérationnelles à établir. On peut résumer la situation en distinguant quatre lignes différentes au sein du Conseil. Premièrement, un camp «volontariste» regroupe des Etats qui souhaitent saisir le maximum d'occasions pour développer la PESD et sa capacité à exécuter des mandats difficiles (72) : ils sont donc favorables au lancement de missions militaires ou de police les plus robustes possibles. Deuxièmement, un camp «atlantiste» a pour souci d'éviter les duplications avec l'OTAN afin de privilégier la prééminence de cette dernière dans certains domaines et, en conséquence, se montre réticent à impliquer l'Union dans des missions robustes (73). Troisièmement, un camp «consensualiste» défend les vertus du «*monitoring* de disponibilité» et estime rarement opportun l'établissement d'une force militaire ou de police disposant de pouvoirs importants (74). Enfin, quatrièmement, le camp des «économistes» refuse de trop

(70) «*It has become clear that the EU in addition to its existing capabilities should develop its capacity to deploy multifunctional civilian crisis management resources in an integrated format [...] The EU is committed to strengthening synergies between its civilian and military crisis management instruments*»: *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, 18 juin 2004, §1 et 8.

(71) *Doc. du Conseil de l'Union européenne*, 14172/05, 21-22 nov. 2005, p. 13.

(72) C'est nettement la préoccupation de la France, de la Belgique et de la Grèce.

(73) Le Royaume-Uni accompagné de plusieurs pays d'Europe orientale.

(74) Les Etats nordiques sont typiques de ce courant privilégiant l'action «douce», comme en témoigne le plan d'action sur «*la gestion non militaire des crises*» proposé par la Finlande et adopté par le Conseil européen d'Helsinki en 1999 : cf. les Conclusions du Conseil européen d'Helsinki, 10-11 déc. 1999, Annexe IV.

nombreuses interventions et des mandats ambitieux en raison principalement du coût financier de ces opérations (75).

A cela s'ajoute un facteur d'ordre procédural qu'est l'exigence d'unanimité au Conseil pour décider une opération au titre de la PESD (76) : à partir du moment où le plus large consensus doit prévaloir, le plus petit commun dénominateur acceptable est souvent un fourre-tout symbolique, mais sans mandat très développé. Concrètement, la France et ses alliés de «*la vieille Europe*» (77) tentent dans bien des cas de convaincre de l'opportunité d'une mission robuste, puis monnaient leur ralliement à une action de *soft monitoring* en échange de petits progrès dans les domaines militaire ou policier. Ainsi, à défaut de pouvoir creuser un sillon dans un domaine d'action précis, l'hybridation s'impose comme un pis-aller. En résultent ces missions intégrées dotées d'une composante policière.

Cette situation présente aujourd'hui un double danger. En premier lieu, l'Union peut, du fait de cette crispation sur des options stratégiques divergentes, rater de nouveaux rendez-vous avec ses responsabilités historiques : les attermoissements passés dans la péninsule balkanique ont laissé de terribles traces et il faut souhaiter que les controverses en cours n'empêchent pas d'établir une mission militaire ou de police robuste le jour où une crise grave exigera une réponse rapide et résolue. En second lieu, il existe un danger inverse, qui consiste en la prise en charge d'une mission difficile aboutissant à un échec et à une perte de crédit pour l'Union ; c'est ce que redoutent les Etats membres qui considèrent la France et ses alliés comme des va-t'en-guerre, au risque d'une stagnation de la PESD et d'une dilution des opérations militaires et de police dans des actions à large spectre mais à dose homéopathique – nombreux sont d'ailleurs les Etats (notamment l'Espagne, le Luxembourg et la Suède) qui défendent l'idée que c'est le besoin qui doit prédéterminer la mission et non les conceptions *a priori* des Etats membres.

* *
*

Il est de toute évidence trop tôt pour dresser un bilan définitif de l'ambition conceptuelle de l'Union européenne en matière de mission de police internationale. Trois éléments de conclusion peuvent cependant être avancés car ils semblent difficiles à remettre en cause.

Tout d'abord, il y a une pratique claire, révélée tant par les missions de police que par les missions militaires et celles dites intégrées qui consiste à distinguer deux types d'utilisation des capacités de police : d'une part,

(75) Cela a notamment été une préoccupation constante de l'Allemagne jusqu'à la fin 2005.

(76) Art. 23§1 TUE.

(77) *Dixit* le Secrétaire à la Défense américain qui répond, le 22 janvier 2003, à une question sur les positions stratégiques allemande et française : «*I think that's old Europe.*»

l'intégration d'une capacité opérationnelle de police dans les opérations militaires afin de pouvoir maintenir l'ordre, au besoin par la force, en se substituant aux forces locales défaillantes; d'autre part, la mise à disposition d'une capacité intellectuelle permettant, tant dans le cadre d'opérations spécifiques intitulées «missions de police» qu'à l'occasion de missions intégrées, de proposer une expertise prenant la forme d'activités de conseil, de formation et d'encadrement, assurées par des policiers non armés et sans mandat exécutif. En somme, le soutien opérationnel international dans le domaine de la police est souvent assuré par la mission militaire, éventuellement par des unités de police spécialisées intégrées dans la force, tandis que les missions de police n'offrent qu'un simple soutien intellectuel.

Ensuite, si on s'en tient aux missions de police proprement dites, force est de conclure que ces actions civiles de soutien – et non de substitution – sont de moins en moins ambitieuses. Certes, le champ d'action est désormais universel, mais la pratique dominante est d'établir des missions de courte durée et de petite dimension, sans mandat exécutif ni même de «*monitoring* intrusif» et consistant simplement en un travail d'expertise et de conseil. On pourrait rétorquer que c'est surtout l'efficacité qui compte, mais, de ce point de vue, il est parfois difficile de défendre l'utilité globale d'une mission en comparant ses effets par rapport à son coût et ce qu'auraient pu apporter des solutions alternatives.

Il est prématuré d'apprécier les fruits des missions en RDC et dans les territoires palestiniens, mais, en ce qui concerne l'ARYM et la Bosnie-Herzégovine, les résultats sont assez mitigés (78). En ARYM, on constate une nette amélioration des pratiques policières ainsi qu'une réelle ouverture de la profession à la communauté albanaise, mais quel est vraiment le facteur déterminant de ce progrès : l'action de police européenne ou le résultat des recensements qui, révélant que les Albanais ne représentent qu'un quart de la population, a rapidement entraîné une réduction de leurs ambitions politiques et un soutien plus fort à l'unité de l'Etat? En Bosnie-Herzégovine, on ne peut que déplorer la restriction du mandat à un «*monitoring* de disponibilité» : il est aujourd'hui avéré que la police locale dispose de capacités professionnelles au niveau des standards européens, mais que lui manque souvent la volonté de ce faire en raison de sa faiblesse économique. Ce n'est que la combinaison de dispositifs de sanctions plus efficaces et d'une hausse substantielle des salaires qui fera véritablement reculer les problèmes de corruption et de collusion politique au sein de la police bosnienne.

(78) C'est également le point de vue qui ressort de la Déclaration adoptée par les chefs de mission de police de l'Union européenne à l'occasion de la rencontre de Warnsveld en 2004 : «*both missions continue to have a positive and stabilising impact in sensitive but relatively benign areas*», *Declaration of EU Chiefs of police*, Warnsveld, 25 oct. 2004, §5.

Enfin, se pose la redoutable question de la trop faible intensité opérationnelle des missions de police. S'il ne doit s'agir pour l'essentiel que de missions d'expertise et de conseil aussi chétives et qui pourraient aussi bien relever d'un programme d'assistance géré par la Commission, il n'est pas indispensable de les inclure dans une politique dite de sécurité et de défense. A terme, le risque est de voir la PESD marquée par une dichotomie de plus en plus grande avec, d'une part, de robustes opérations militaires disposant de moyens de pression sur les partenaires locaux et, d'autre part, de petites missions de police n'exigeant que quelques spécialistes et pouvant être comparées avec ce que fournissent des ONG.

Un concept dédoublé, amoindri et peut-être inutile : la situation est donc loin d'être satisfaisante. Il en résulte un concept instable qui, en raison de l'absence de consensus parmi les membres, n'est pas prêt d'évoluer. C'est pourquoi la plus grande réussite se mesure aujourd'hui en terme de visibilité internationale, puisque l'Union a réussi à prendre une longueur d'avance dans sa course-poursuite avec une OTAN cantonnée dans les missions militaires. N'est-ce pas ce qui importe en cette période de mutation pour les deux sœurs ennemies de la sécurité internationale engagées dans un double processus d'extension de leur champ d'intervention et de leurs modes d'action (79) ? Occuper le terrain est toujours un enjeu crucial dans les activités pionnières.

(79) Ajoutons que se pose pour l'OTAN la question de son élargissement à des Etats non européens, ce qui nécessiterait une révision de l'article 10 de son traité constitutif. Il devient en effet difficile de se passer du soutien d'alliés aussi sûrs et prospères que le sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou le Japon.