

Les missions de police de l'Union européenne

par **Valérie Peclow**, chargée de recherche au GRIP

Introduction

Le Conseil européen de Feira définit, en juin 2000, **4 domaines prioritaires** pour lesquels l' UE se dote de capacités concrètes : la police, le renforcement de l' Etat de droit, l' administration civile et la protection civile [i]. Les Etats membres se sont engagés en particulier à renforcer leur capacité à fournir des policiers pour les opérations internationales de police auxquelles ils décident de contribuer volontairement.

Ce Conseil fixe de plus des objectifs concrets de capacités à réaliser pour 2003 : **une réserve de 5000 policiers affectés à des missions internationales de prévention et de gestion des crises** et capables de répondre aux besoins spécifiques aux différents stades de ces opérations.

Le déploiement des effectifs de police de l' UE peut s' effectuer soit en réponse à une **demande d' une organisation internationale** (ONU, OSCE) soit en tant qu' **opération autonome de police de l' UE**, éventuellement dans le cadre d' une opération de gestion des crises de plus grande envergure conduite par l' UE.

Visant cet objectif global, les Etats membres se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour **recenser et déployer dans un délai de 30 jours des forces de police** (1000 officiers de police ou gendarmes) aptes à exécuter des opérations et des missions de conseil, formation, surveillance et encadrement.

A Feira, les Etats membres ont également exprimé leur volonté de définir un **concept communautaire d' opérations de police internationales** définissant les lignes directrices de l' UE et qui constituerait la référence en matière d' opérations de police.

Le Conseil européen de Göteborg de juin 2002 inclut un « Plan d' action en matière de police » [ii] pour aider à la réalisation de l' objectif de mobilisation de ces 5000 policiers et prend en compte les contributions possibles d' Etats non membres de l' UE à des missions de police de l' UE [iii].

En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken déclare que « l' Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion des crises » [iv].

Les expériences en cours

L' UE mène actuellement **2 missions de police** dans le cadre de la PESD : l' une en Bosnie-Herzégovine (MPEU) et l' autre en Macédoine (EUPOL PROXIMA).

1. BOSNIE-HERZEGOVINE : MPEU (Mission de Police de l' UE)

Il s'agit de la **première mission de gestion civile des crises par l' UE** dans le cadre de sa PESD et une étape importante de son développement comme le souligne le Secrétaire Général/ Haut Représentant Javier Solana (SG/HR) : « The third shared goal which the EUPM represents is the continuing development of the EU' s external identity » [v] .

Cette mission a été mise en place à l' invitation du gouvernement de Bosnie-Herzégovine [vi] . Le Conseil « Affaires Générales » établit la MPEU le 11 mars 2002 et nomme le même jour Sven Frederiksen à la tête de la mission.

L' opération est officiellement lancée le 1^{er} janvier 2003 pour une durée de trois ans [vii] . Elle fait suite à une Mission de 7ans des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) qui visait, entre autre, à travers le Groupe international de police (GIP) à contribuer à la création d' un Etat de droit par la réforme des appareils policier et judiciaire.

La mission de police de l' UE fait **partie intégrante du Bureau du Haut Représentant des Nations unies** /pilier « Etat de droit ». Le Haut Représentant des Nations unies en Bosnie-Herzégovine, Lord Ashdown, est d' ailleurs également le Représentant spécial de l' UE.

La MPEU est un nouvel instrument de l' UE mais s' inscrit dans la politique menée en Bosnie-Herzégovine dans le cadre du processus de stabilisation et d' association.

L' objectif de la MPEU est de mettre en place des dispositifs de police durables, sous gestion de la Bosnie-Herzégovine, correspondant aux standards européens et internationaux. Elle remplit des tâches de suivi, d'encadrement et d'inspection. Ses priorités sont la lutte contre le crime organisé et la sécurité des personnes rapatriées.

Le personnel comprend environ **900 personnes** dont 50 experts civils internationaux, 500 policiers des 15 Etats membres de l'UE (80%) ainsi que de dix-huit autres pays (20%) et 300 locaux.

Le budget annuel de l' opération s' élève à 38 millions d'euros, dont 20 millions proviennent du budget communautaire [viii] .

Articulation du contrôle de la mission

Le **Comité politique et de sécurité** (COPS) assure le contrôle politique et définit la direction stratégique de la mission.

Le **Représentant spécial de l' UE en B-H** (Lord Ashdown) rend compte au Conseil par l' intermédiaire du SG/HR.

Le **Chef de la mission/Commissaire de police** (Sven Frederiksen) assume le commandement opérationnel de la MPUE et la gestion quotidienne des opérations. Cependant tous les policiers restent sous le commandement de leur autorité nationale. Il rend compte au HR/SG et reçoit de lui les orientations par l' intermédiaire du Représentant spécial.

2. Ancienne République Yougoslave de Macédoine : EUPOL PROXIMA

EUPOL PROXIMA est la 4^{ème} **opération PESD de l' UE**, après la MPEU, CONCORDIA [ix] , et ARTEMIS [x] .

Le 29 septembre 2003, répondant à une invitation du gouvernement macédonien, les Ministres des Affaires étrangères des pays de l' UE entérinent la création de la mission de police de l' UE dans l' ancienne République Yougoslave de Macédoine EUPOL PROXIMA [xi] . Elle est **officiellement lancée le 15 décembre 2003 pour 1 an**. Sa mission est de **surveiller et d' aider à la réforme de la police nationale**. Il s' agit d' améliorer les compétences policières locales, d' augmenter leur

aptitude à lutter contre la criminalité organisée et à assurer la gestion des frontières, de restaurer la confiance de la population.

L' EUPOL PROXIMA doit apporter son soutien, surveiller, guider et conseiller dans les domaines suivants :

- la consolidation de la loi et de l' ordre – lutte contre la criminalité organisée, surtout dans les zones sensibles
- la mise en œuvre concrète de la réforme globale du Ministère de l' Intérieur (y compris la police)
- la transition opérationnelle vers une police des frontières et la création de cette police
- la police locale dans la construction de relations de confiance avec la population
- la coopération accrue avec les Etats voisins en matière policière

L' objectif global de la mission est de **promouvoir un environnement sûr et stable** permettant au gouvernement de l' ancienne République Yougoslave de Macédoine la mise en œuvre de l' accord-cadre d' Ohrid conclu en août 2001. Elle relève de l'engagement de l'Union européenne d'aider à normaliser la situation du pays et du processus de stabilisation et d'association dans la région.

La mission EUPOL PROXIMA fait suite à la mission militaire de maintien de la paix CONCORDIA qui a pris fin le 15 décembre 2003. Ces missions sont cependant bien différentes et correspondent à des décisions distinctes.

Le personnel de la mission comporte environ 200 personnes : du personnel international provenant des 15 EM et des 10 prochains Etats membres [xii] , des 3 Etats candidats [xiii] ainsi que de Norvège et d' Islande, du Canada, de Russie et d' Ukraine, de Suisse et des Etats Unis.

Le coût de l' opération EUPOL PROXIMA est estimé à 15 millions d' euros pour la première année, provenant du budget communautaire. Les Etats participants contribuent en terme de personnel.

Articulation du contrôle de la mission

Le COPS assure le contrôle politique et définit l' orientation stratégique de la mission.

Le SG/HR exerce un rôle dans la mise en œuvre des mesures relevant du contrôle politique et de la direction exercée par le COPS.

EUPOL PROXIMA est menée sous l' autorité de l' Ambassadeur Alexis Brouhns, Représentant spécial de l' UE dans l' ancienne République yougoslave de Macédoine afin de « contribuer à la consolidation du processus politique pacifique et à la mise en œuvre intégrale de l' accord-cadre d' Ohrid, pour aider à assurer la cohérence de l' action extérieure de l' UE, ainsi que pour assurer la coordination des efforts déployés par la communauté internationale (...) » [xiv] . Il **rend compte au Conseil par l' intermédiaire du SG/HR**.

Bart D' Hooge, nommé **Chef de la mission**/Commissaire de police, dirige l' EUPOL PROXIMA et assure sa gestion journalière. Il **rend compte au SG/HR par l' intermédiaire du Représentant spécial** .

La **Commission européenne** a contribué au lancement de la mission EUPOL PROXIMA et la financera sur son budget PESC. Elle participera également de ses conseils et de son soutien en ce qui concerne les questions légales, administratives et financières, veillant à la meilleure utilisation des fonds opérationnels provenant du budget EU.

Evaluation

Il est encore un peu tôt pour pouvoir évaluer correctement ces missions de police qui ont débuté pour l' une il y a à peine une année et pour l' autre juste quelques semaines. Certaines remarques peuvent cependant être faites et l' attention portée sur certains points pouvant servir à l' élaboration du cadre d' évaluation et à la formulation de recommandations.

La mission MPEU représente un essai des capacités européennes dans le domaine de la gestion civile des crises et de la mise en œuvre du mécanisme non militaire des crises prévu dans le plan d' action d' Helsinki. En l' absence de concept stratégique de gestion des crises, elle ne représentait pas un véritable test pour la PESD en général. Nous pouvons cependant constater que:

- La MPEU et l' EUPOL PROXIMA confirment la cohérence entre les engagements pris par l' UE par sa déclaration d' opérationnalité et la réalité opérationnelle de la PESD ;
- Par la prise en main de missions de police en tant que organisation leader, l' UE se présente comme un acteur crédible pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ;
- La MPEU et l' EUPOL PROXIMA se situent dans un cadre juridique approprié. Les mandats des missions ont été définis par des actions communes du Conseil. Des accords entre la Bosnie -Herzégovine et l' UE garantissent le statut du personnel des missions. Le Conseil de sécurité des NU a soutenu sans réserve la relève de la mission des Nations Unies par la MPEU en Bosnie-Herzégovine;
- Jusqu' au lancement de la MPEU, la gestion civile avait été occultée par le développement de la dimension purement militaire des crises. La MPEU réhabilite l' importance pour l' UE de la gestion non militaire des crises ;
- L' insertion des missions dans un cadre politique plus large - processus de stabilisation et d'association de la région – constitue un atout pour la coordination de l' ensemble et pour le développement d' une conception élargie de la gestion des crises ;
- La double fonction de Haut Représentant du Secrétaire général des Nations Unies et de Représentant spécial de l' UE dans la cas de la Bosnie-Herzégovine démontre une volonté de coordonner étroitement les activités de la MPEU avec celles des NU dans la région.
- La conception de ces missions de police de l' UE s' articule autour des attentes locales et intègre des acteurs locaux ;
- Les missions de police de l' UE ne disposent pas de pouvoirs exécutifs. Il s' agit bien pour elles de former des polices locales et non d' assurer leurs tâches.

Une attention particulière devrait être portée aux problèmes suivants :

- Il est important pour garantir la cohérence et l' efficacité des missions menées par l' UE de sortir de l' « ad-hocisme » que nous avons connu jusqu' à présent. Il est nécessaire de les inscrire dans le concept global de la gestion des crises élaboré par l' UE et pour lequel elle serviront de test.
- Il faut évaluer l' aptitude réelle de l' UE à coordonner ses missions entre les différents piliers, la Commission, le Conseil et veiller à une articulation optimale ?
- Il faut également estimer la capacité de l' UE a coordonner ses activités tenant d' une part de la gestion civile et d' autre part de la gestion militaire ? Il est essentiel en cas d' opérations militaire et civile simultanées sur le terrain de conserver un commandement civil aux forces policières tout en s' assurant d' une coordination des activités entre les deux commandements ;
- La formation d' une police locale compétente s' inscrit dans une démarche plus globale allant de pair avec la réforme des systèmes administratif et judiciaire ;
- La création d' une force de police répondant aux standards internationaux est un exercice de reconstruction de l' Etat impliquant une transformation sociale ; c' est donc un processus long et onéreux mais nécessaire. La durée et les moyens attribués aux missions doivent être bien adaptés aux nécessités du terrain ; des missions manquant de moyens et trop brèves seraient contre-productives ;
- En tant qu' organisation ' chef de file' lors de ces missions, l' UE doit actuellement gérer et coordonner un personnel provenant de nombreux Etats différents n' ayant pas été entraîné ensemble. Il serait utile d' organiser une formation commune préalable à l' envoi sur le terrain. Cela n' est possible que si l' on établit une réserve permanente de personnel pouvant être déployés dans de brefs délais. L' expérience acquise sur le terrain devrait être conservée et réutilisée pour des opérations futures à travers cette formation.

- Une seule organisation internationale ne peut suffire pour répondre à l' ensemble des demandes liées à la sécurité, à la prévention des conflits, à la reconstruction post-conflit. Un partage, un échange plus large des expériences acquises lors de missions antérieures et actuelles devrait s' opérer entre les différentes organisations concernées ;
- La coordination et la complémentarité devrait être assurée avec les programmes des autres organisation ainsi qu' avec les programmes bilatéraux de reconstruction des institutions.

Conclusion

Le SG/HR déclarait en janvier 2003 à l' occasion du lancement de la MPUE: « Le fait que la première mission de l' Union soit une mission de police – une mission civile – démontre notre engagement dans une approche globale de la gestion des crises qui offre une plus-value réelle. » [xv] Comment peut-on définir cette plus-value ?

L' UE disposait, dès avant le démarrage de la MPUE, d' une expérience acquise lors des opérations de gestion civile des crises menées en collaboration avec l' Union de l' Europe Occidentale (UEO) : l' administration de Mostar (Bosnie 1994-1996) et la contribution de l' UE au rétablissement d' une police viable en Albanie [xvi]. Il s' agissait là déjà de tâches de formation, de conseil et d' inspection. Quoique ces opérations aient été de faible ampleur (moins de 200 policiers), elles ont permis de définir un certains nombre de lacunes dont, depuis lors, l' UE a apporté des réponses; parmi elles : un manque de procédures claires et de structures institutionnelles chargées de la gestion, l' absence de concept en matière de gestion civile des crises par exemple.

L' expérience acquise par l' UE sur le terrain au cours des missions MPUE et EUPOL PROXIMA est spécifique, elle ne sera pas forcément la même que celles de l' ONU ou de l' OSCE. Dans le cas de la MPUE, la mission ne déploie pas un personnel nombreux, assure le relais d' une mission déjà existante, repose sur le consensus et dispose d' un large soutien politique. Le processus de prise de décision a été relativement aisé et rapide comparé à un processus similaire au sein d' une organisation telle que l' OSCE par exemple. Ce ne serait peut-être pas le cas dans le cadre d' une mission plus vaste et plus complexe.

Les développements de la PESD ont apporté à l' UE une série d' instruments essentiels de la gestion civile et militaire des crises qu' elle est en train de tester sur le terrain. La constitution d' une force de police était l' un de ses objectifs prioritaires dans le domaine de la gestion civile.

D' autres organisations telles que l' ONU, l' OSCE, l' OTAN disposent également d' outils policiers mais la carence en matière de police semble communément admise. Pour preuve, les efforts des Nations unies pour rendre la CIVPOL plus performante, les engagements de l' OSCE de développer des activités de police lors de son sommet d' Istanbul en 1999 et les adaptations de l' OTAN suite aux constats de la mission au Kosovo. Pourtant les moyens mis en place et les résultats restent limités. L' UE pourrait se donner les moyens de suppléer à ce manque. Cependant, de part leur caractère particulier, les missions de police peuvent soulever certaines questions auxquelles il s' agit de répondre avant d' aller plus loin dans cet engagement.

Jusqu' à présent, les forces de police de l' UE envoyées en mission sont peu nombreuses et déployées à la demande de l' Etat hôte, dans un contexte très consensuel. Néanmoins, une force policière européenne de 5000 hommes pourraient éventuellement remplir d' autres missions que celles d' encadrer, de former et de surveiller les forces de police locales. Ces tâches menées dans un contexte plus difficile de transition entre l' intervention militaire et la reconstruction des institutions civiles pourraient s' étendre du maintien de l' ordre aux travail de police judiciaire et d' enquêtes criminelles de droit commun en passant par l' interpellation des criminels de guerre et l' aide au TPI dans ses investigations.

Quelle serait alors le profil et la place d' une force de police européenne de 5000 hommes assurant de telles fonctions ? Doit-elle être constituée de forces de police à statut militaire (Carabinieri italiens, gendarmes français, Guardia Civil espagnole..) ? Qui en assurerait la gestion et le

commandement lors de présence simultanée sur le terrain de forces militaires et policières ? Ce corps de police tiendrait-il plus de la gestion civile ou militaire des crises ? Serait-il du ressort du Conseil ou de la Commission ? Ne devrait-on pas envisager des procédures spécifiques à cet outil qui aurait à la fois un caractère répressif et/ou de reconstruction des institutions civiles essentielles d' un Etat après un conflit ?

Bibliographie

- Civilian Crisis Management – Overview, 7/11/2002, <http://europa.eu.int>.
- EU launches Police Mission in the Former Yugoslavia Republic of Macedonia, IP/03/1727, Bruxelles, 15/12/2003, <http://europa.eu.int>.
- Meeting of Javier Solana, EU High Representative for CFSP, with Commissioner Sven Frederiksen, Head of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Bruxelles, 26/03/2003, <http://europa.eu.int>. European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, Civilian instruments for EU crisis management, avril 2003.
- European Commission, Training civilian experts for international peace missions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2003.
- GOURLAY, Catriona, “ EU Operations Update: past, present and future” , European Security Review, n°19, octobre 2003.
- LINDBORG, Chris, European Approaches to Civilian Crisis Management, BASIC Special Report 2002.1, Mars 2002.
- MACE, Catriona, “ ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina” , European Security Review, n°16, février 2003.
- NATO Parliamentary Assembly, CIMIC et Police: Forger les “ chaînons manquants” dans la gestion des crises, The North Atlantic Assembly Report, 23/03/2000.
- NOWAK, Agnieszka, « L' Union en action : la mission de police en Bosnie », Occasional Papers n°42, Institut d' Etudes de Sécurité de l' UE, Paris, janvier 2003.
- International Crisis Group, EU Crisis Response Capabilities: An Update, Bruxelles, 29/04/2002.
- International Crisis Group, “ Moving Macedonia toward self-sufficiency: a new security Approach for Nato and the EU” , Balkans Report n°135, Skopje/Bruxelles, 15/11/2002.
- Saferworld/International Alert, Ensuring Progress in the Prevention of Violent Conflict: Priorities for the Greek & Italian EU Presidencies 2003, Londres, avril 2003.
- UEO (Rapport de l' Assemblée de l'), Missions de police internationales dans l' Europe du Sud-Est, Document A/1721, 7/12/2000
- WOODBRIDGE, Jamie, “ Putting ESDP to the test: The EU' s Police Mission to Bosnia Herzegovina” , European Security Review, Mars 2002.

[i] Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, Conclusions de la Présidence, Annexe I.

[ii] Conseil européen de Göteborg des 15 16 juin 2001, Conclusions de la Présidence, Annexe I.

[iii] Conseil européen de Göteborg des 15 16 juin 2001, Conclusions de la Présidence, Annexe II.

[iv] Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence, Annexe II.

[v] Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the opening ceremony of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Sarajevo, 15 janvier 2003.

[vi] Datant du 4 mars 2002. L' accord Bosnie-Herzégovine – UE est quant à lui signé le 4 octobre 2002.

[vii] Fin du mandat le 31 décembre 2005.

[viii] Bosnia and Herzegovina – EU Police Mission (EUPM), <http://ue.eu.int/homePage>.

[ix] Mission de maintien de la paix lancée par l' UE le 31 mars 2003 en ancienne République Yougoslave de Macédoine. Cette opération est fondée sur la résolution 1371 du Conseil de sécurité des NU et fait suite à une opération de l' OTAN.

[x] Mission lancée le 16 juin 2003 par l' UE à Bunia (République Démocratique du Congo) dans le cadre de la résolution 1484 du Conseil de sécurité des NU.

[xi] Action commune 2003/681/PESC du Conseil du 29 septembre 2003, JO L249 du 1/10/2003 pp. 66-69. EUPOL étant l' acronyme de « European Union Police Mission ».

[xii] Lituanie, Lettonie, Estonie, Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovénie, Slovaquie, Malte et Chypre.

[xiii] Bulgarie, Roumanie, Turquie.

[xiv] Action commune 2003/681/PESC du Conseil du 29 septembre 2003, JO L249 du 1/10/2003 pp. 66-69.

[xv] *Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the opening ceremony of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Sarajevo, 15 janvier 2003.*

[xvi] Décision du Conseil du 9 mars 1999 : l' UE demande à l' UEO de mettre en œuvre l' action commune 1999/189/PESC.



Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

Copyright © GRIP - Bruxelles/Brussels, 2003 - Webmaster

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.