

Agnieszka Nowak

L'Union en action : la mission de police en Bosnie

publié par
l'Institut d'Etudes
de Sécurité de
l'Union européenne
43 avenue
du Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
tél. : + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail : institute@iss-eu.org
www.iss-eu.org



En janvier 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les Occasional Papers sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou de projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

*Ces Occasional Papers sont annoncés dans le **Bulletin** de l'Institut et peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss-eu.org*

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne
Paris

Directeur : Nicole Gnesotto

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne 2003. Tous droits réservés. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.
ISSN 1608-5000
Edité par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE et imprimé en France par l'Imprimerie Alençonnaise.
Conception graphique Claire Mabilbe (Paris).

Agnieszka Nowak

L'Union en action : la mission de police en Bosnie



Titulaire d'un D.E.A de droit international public et organisations internationales de l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, diplômée en droit et journalisme de l'Université Adam Mickiewicz de Poznan (Pologne), Agnieszka Nowak prépare actuellement son doctorat de droit à l'Institut universitaire européen de Florence. La présente étude est le résultat d'une recherche menée en automne 2002 à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne.

Sommaire

	Résumé	3
1	Introduction	4
2	L'acquis européen	6
	2.1 <i>L'administration de Mostar</i>	6
	2.2 <i>Le rétablissement d'une police viable en Albanie</i>	10
3	Existe-t-il un concept européen de gestion non militaire des crises ?	15
	3.1 <i>Le plan d'action d'Helsinki et son développement</i>	16
	3.2 <i>Entre les ambitions et les capacités</i>	20
4	La mise en place de la MPUE	22
	4.1 <i>La mission de suivi</i>	22
	4.2 <i>La structure de la MPUE</i>	25
5	Etat des lieux	29
	5.1 <i>Avantages</i>	29
	5.2 <i>Inconvénients</i>	30
6	Conclusion	31
a	Annexes	32
	a1 • <i>Sigles</i>	32
	a2 • <i>Bibliographie</i>	33
	a3 • <i>Répartition du personnel de la MPUE selon le pays d'origine</i>	35

L'auteur remercie l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE de lui avoir donné l'opportunité d'effectuer ce travail, en particulier Antonio Missiroli, pour sa disponibilité et ses conseils, l'équipe de l'Institut pour son accueil chaleureux, et Anita Lukaschek. Toute sa reconnaissance va également aux membres de l'Unité de police du Conseil de l'UE et à Renata Dwan pour leurs remarques et leurs conseils.

Depuis 1999, l'Union européenne (UE) développe sa capacité globale (militaire et non militaire) de gestion des crises dans le cadre de la Politique européenne de Sécurité et de Défense (PESD). La « déclaration d'opérationnalité de la PESD », adoptée lors du Conseil de Laeken, constitue un pas important de ce développement. Suite aux engagements pris jusqu'ici, l'UE a pu mettre en place une mission de police en Bosnie-Herzégovine (MPUE). Cette mission prendra la relève du Groupe international de Police des Nations unies le 1^{er} janvier 2003. Puisqu'il s'agit de la première opération de gestion civile d'une crise par l'UE dans le cadre de la PESD, la MPEU constituera une expérience précieuse dont l'UE pourra s'inspirer pour développer à l'avenir ses capacités de gestion des crises.

Dans ce contexte, l'intention de l'auteur était de préparer un « état des lieux » de la capacité européenne dans le domaine de la gestion civile des crises à la veille de cette première mission. A travers l'analyse :

- ▶ *de l'expérience acquise par l'UE au cours des opérations précédentes menées en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale,*
- ▶ *des développements du concept et des capacités de l'UE dans le domaine de la gestion civile des crises à partir du Conseil de Helsinki en 1999,*
- ▶ *de la mise en place de la Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine,*
- ▶ *des avantages et des inconvénients que l'UE doit surmonter pour assurer la réussite de cette première mission,*

nous avons ici l'occasion de poser quelques questions ouvertes concernant le déroulement de la MPEU et de réfléchir, plus largement, sur le développement des capacités de la gestion civile des crises par l'UE.

Introduction

Etant donné que le mandat de la Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) comprend un Groupe international de Police (GIP) et qu'il s'achève à la fin de l'année 2002¹, le Conseil de sécurité a accueilli avec satisfaction la décision de l'Union européenne (UE) d'assurer la relève du GIP à partir du 1er janvier 2003². Pour assurer efficacement cette relève, l'UE envisage une « approche élargie », c'est-à-dire des activités portant sur l'ensemble de l'Etat de droit, y compris des programmes de développement institutionnel et des activités de police, qui devraient se compléter et se renforcer mutuellement.

La première Mission de Police de l'Union européenne (MPUE) commence au moment où l'UE s'est déclarée opérationnelle pour la gestion des crises, civile et militaire³. La MPUE sera évidemment perçue comme un test de la crédibilité et de l'efficacité de l'Union. La première opération, menée dans le cadre de la Politique commune de Sécurité et de Défense (PCSD) et dirigée entièrement par l'UE, servira de test de la capacité de l'Union à répondre aux crises, y compris par des actions dans des domaines civils.

La MPUE est soutenue par les programmes de développement institutionnel de la Communauté européenne et elle devrait contribuer 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 en ce qui concerne le processus de stabilisation et d'association.

Plus concrètement, la MPUE vise à établir des dispositifs de police durables sous gestion bosnienne et, ce faisant, à améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine. L'objectif est ambitieux compte tenu de la situation politique du pays et du peu de progrès enregistré dans la réforme de la police locale pendant les sept années de présence de la MINUBH⁴. Même si l'Union européenne a acquis une certaine expérience dans la gestion civile des crises (par exemple avec l'administration de Mostar, en Albanie), les opérations précédentes ont été menées en collaboration avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO)⁵. Cette fois-ci, l'Union devient l'organisation « chef de file » et assume la responsabilité de l'ensemble de l'opération. Du point de vue opérationnel, la mission de suivi est plus facile. Cependant, la MPUE doit assurer la poursuite des activités du GIP, avec des effectifs et un budget deux fois plus faibles.

L'approche élargie de la mission paraît de même très ambitieuse. C'est pourquoi il reste à voir comment elle s'inscrit dans le concept de la gestion civile des crises en général et si les capacités opérationnelles de police sont suffisantes pour la mener à bien.

¹ Le 21 décembre 1995, le Conseil de sécurité a autorisé la création, par sa résolution 1035, pour une période initiale d'un an, du Groupe international de police des Nations unies (GIP) et du bureau civil des Nations unies en Bosnie-Herzégovine, conformément à l'Accord de paix signé le 14 décembre 1995 par les dirigeants de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie et de la République fédérale de Yougoslavie. L'opération porte le nom de Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH). A plusieurs reprises, le Conseil de sécurité a renouvelé le mandat de la MINUBH et a, plus récemment, adopté la résolution 1423 du 12 juin 2002, qui proroge le mandat de la mission jusqu'au 31 décembre 2002.

² Action commune du Conseil du 13 mars 2002 portant création d'une mission de police de l'UE 02/10/PESC.

³ Conseil de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence, Annexe II, Déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne commune de Sécurité et de Défense.

⁴ International Crisis Group, *Balkans Report* n. 130, mai 2002.

⁵ L'article J.4 du traité de Maastricht, puis l'article 17 (J.7) du traité d'Amsterdam ont servi de base juridique à cette collaboration.

Etablir l'état des lieux nous permettra de poser quelques questions sur la police européenne avant le début de la première mission.

Nous procéderons de la façon suivante : le premier chapitre constituera un rappel des opérations de police précédemment menées en collaboration entre l'UE et l'UEO. Cet inventaire nous permettra d'évaluer l'acquis européen dans ce domaine. Ensuite, dans le deuxième chapitre, nous décrirons le concept européen en matière de gestion civile des crises et, dans ce contexte, nous présenterons les développements concernant la police, un des quatre domaines prioritaires du concept. Le troisième chapitre sera entièrement consacré à la mise en

place de la Mission de Police de l'Union européenne : cadre juridique, planification et structure, personnel, financement. En vue de mieux expliquer le mandat de cette mission de suivi ou plutôt son point de départ, nous commencerons par un bilan des activités du Groupe international de Police. Puis, nous rappellerons les programmes de la Commission en Bosnie-Herzégovine pour mieux comprendre l'« approche élargie » de la mission de l'UE. Le chapitre IV nous permettra de réfléchir aux avantages et aux inconvénients de la mission. Les questions à résoudre s'imposeront d'elles-mêmes dans la conclusion.

L'acquis européen

2.1 L'administration de Mostar

L'Administration de la ville de Mostar par l'Union européenne (AMUE) a souvent été considérée comme la première action commune d'envergure menée au titre de la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC). Elle en est devenue l'exemple type à double titre : à Mostar, les Européens ont voulu démontrer qu'après une phase de désunion, ils pouvaient agir de concert et que, dans le cadre de la nouvelle PESC mise en place à Maastricht, ils étaient effectivement capables d'agir. Deuxièmement, Mostar devait constituer un précédent pour le développement de l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine après la conclusion d'un traité de paix.

Il convient de remarquer à ce propos que l'engagement de l'Union à l'égard de Mostar a suivi deux parcours coordonnés, mais distincts. D'une part, le Conseil de l'UE acceptait d'administrer la ville et négociait sous l'égide de la Troika pour définir le rôle de l'Administration. Cependant, jusqu'au 12 décembre 1994, ces activités se sont déroulées sans que l'Union ait adopté aucun acte juridique formel. Elles s'inscrivaient encore dans le cadre de la Coopération politique intergouvernementale (CPI), en dehors des instruments de la position commune ou action commune de la PESC. D'autre part, pour permettre le financement de l'opération, le Conseil procédait à une action commune en vertu de l'article J.3 du TUE.

Le mandat de l'AMUE

Sur le plan international, l'AMUE se fondait sur le Mémoire d'Entente (MdE) signé le 5 juillet 1994 à Genève⁶. Le MdE présentait des caractères particuliers tenant avant tout au statut des signataires. Le texte distinguait deux parties : la « Partie envoyante » (*Sending Party*), qui comprenait les Etats membres de l'UE et de l'UEO, et la « Partie Recevante » (*Receiving Party*), constituée par la République de Bosnie-Herzégovine, la Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'Administration locale de Mostar Est, l'Administration locale de Mostar Ouest et les Croates de Bosnie-Herzégovine. Par conséquent, en ce qui concerne la partie européenne, les Etats membres de l'UE et ceux de l'UEO étaient signataires du MdE. L'UE n'ayant pas de personnalité juridique propre, elle devait s'appuyer sur les Etats membres. L'appellation de signataires sous cette forme déterminait la nature *sui generis* du MdE.

Ce n'est que le 12 décembre 1994 que le Conseil a fixé la portée de l'action commune concernant l'AMUE, son mandat, ses objectifs, ses moyens, ses conditions et sa durée. A ce propos, la décision 94/790/PESC stipulait ce qui suit :

« Est confirmée l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne à partir du 23 juillet 1994 pour un maximum de deux ans, en tant que contribution à la création d'une administration unique, pluriethnique et

⁶ L'idée de créer une administration temporaire de la ville de Mostar a fait l'objet en 1993 de pourparlers dans le cadre de la Conférence internationale sur l'ancienne Yougoslavie à Genève. Mais le plan de paix de septembre 1993 qui la prévoyait et qui envisageait également une administration de Sarajevo par les Nations unies n'avait pas obtenu l'approbation de toutes les parties engagées dans le conflit. Par la suite, après l'établissement d'un cessez-le-feu, en février 1994, les parties s'entendirent sur une démilitarisation progressive de la ville sous la supervision de la Force de protection des Nations unies. Au moment de la conclusion d'un accord sur la création de la Fédération croato-musulmane, le 18 mars 1994 à Washington, le projet d'une administration internationale pour Mostar se concrétisa et les parties invitèrent formellement l'UE à organiser cette administration. Débutèrent alors les négociations entre l'Union européenne, représentée par la Troika européenne, et les parties concernées, qui aboutirent le 10 juin 1994 à un Mémoire d'Entente (MdE). Le 14 juin, le MdE a été approuvé par le Conseil de l'UE et finalement signé le 5 juillet 1994. Entre-temps, le Conseil a confirmé la nomination de Hans Koschnick en tant qu'Administrateur. Voir Fabrizio Pagani, *L'administration de Mostar par l'Union européenne*, AFDI, CNRS Edition, Paris, XLII 1996, pp. 235-249.

durable de la ville. Le mémorandum d'entente approuvé par le Conseil le 13 et 14 juin 1994 et signé à Genève le 5 juillet 1994 définit les conditions d'application de cette action commune »⁷.

Le Conseil faisait donc référence au MdE pour la définition des conditions d'exercice de l'AMUE. L'Administration avait une structure complexe qui s'articulait autour de l'Administrateur et se composait de huit départements. L'AMUE avait pour tâche principale de créer les conditions qui conduiraient à l'unification de Mostar. Elle devait faciliter un retour à la vie normale pour la population de Mostar, assurer, avec le soutien de la FORPRONU puis de l'IFOR, la démilitarisation totale de la ville, restaurer et maintenir l'ordre public. L'Administration de Mostar s'est installée officiellement, sous la direction d'un Administrateur, le 23 juillet 1994 et a exercé ses activités pendant deux ans. Le MdE n'a pas été modifié pendant toute la période de l'Administration et est resté en vigueur jusqu'au 22 juillet 1996, date d'expiration de l'AMUE. Avec la fin de l'AMUE, la force de police de l'UEO a été également retirée et quelques-unes des tâches de cette mission ont été reprises par la Force de police internationale créée par les Nations unies, conformément à l'Accord de paix de décembre 1995.

La Force de Police unifiée de Mostar

L'opération de police effectuée à Mostar a résulté de la première demande faite par l'UE à l'UEO, l'invitant à agir pour le compte de l'UE. Cependant l'article J.4.2⁸ du Traité de Maastricht n'a pas été appliqué pour cette collaboration, qui se fondait sur un simple MdE (voir note 6).

Le 5 octobre 1993 (quelques semaines avant l'entrée en vigueur du Traité), le Conseil de l'UE a demandé à l'UEO d'examiner le soutien qu'elle pourrait apporter à l'organisation d'une force de police à Mostar et à l'amélioration de certaines fonctions logistiques, en particulier dans le domaine médical, demande qui n'avait de toute façon aucune implication dans le domaine de la défense⁹.

Dans la Déclaration de Lisbonne¹⁰, les ministres de l'UEO « ont noté avec satisfaction que les mesures visant à établir d'étroites relations de travail entre l'UE et l'UEO, prévues dans le Traité sur l'Union européenne, sont actuellement mises en pratique. Le Conseil s'est félicité plus particulièrement de l'étroite coopération entre les présidences des deux organisations dans le cadre de l'administration de Mostar par l'UE, notamment pour le déploiement du détachement de police de l'UEO, premier exemple où, en menant une opération, l'UEO a mis en œuvre une décision de l'Union »¹¹. Ils ont également salué le fait que, pour la première fois, les deux présidences avaient effectué une démarche conjointe ayant contribué à la conclusion d'un accord sur la première phase de la constitution d'une force de police unifiée à Mostar (FPUM). Le MdE prévoyait la création d'une police unique, unifiée à tous les niveaux sous l'autorité de l'Administrateur de l'Union européenne. La composition de cette force devait refléter la composition de la ville et devait inclure un élément de participation internationale, constitué par le contingent de l'UEO.

La contribution de l'Union de l'Europe occidentale a été approuvée par le Conseil des Ministres de l'UEO, le 9 mai 1994. A cet effet, l'UEO avait mis à disposition un contingent de forces de police. Ce détachement, composé de

⁷ Décision du Conseil du 12 décembre 1994 relative à l'action commune, adoptée par le Conseil concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne.

⁸ L'article J.4.2. du Traité de Maastricht stipulait : « L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale, qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union européenne qui ont des implications dans le domaine de la défense. Le Conseil, en accord avec les institutions de l'UEO, adopte les modalités pratiques nécessaires ».

⁹ Voir Antonio Missiroli, « PESC, défense et flexibilité », *Cahiers de Chaillot*, n. 38, IESUE, Paris, février 2002.

¹⁰ Réunion du Conseil des Ministres de l'UEO, Déclaration de Lisbonne, 15 mai 1995.

¹¹ Décision du Conseil 94/790/PESC du 12 décembre 1994 relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne.

181 officiers de police provenant de presque tous les pays membres¹², était dirigé par un Commissaire qui dépendait de l'Administrateur. Le mandat de la force de police de l'UEO était défini par l'article 13 du MdE et comportait trois sortes de fonctions :

► la fourniture d'information et d'avis à l'Administrateur sur les questions d'ordre public dans la ville, y compris les mouvements de réfugiés et de déplacés et la recherche des criminels de guerre ;

► les tâches opérationnelles à deux niveaux ; au niveau de la centrale de police, les policiers de l'UEO s'occupaient d'organiser, administrer, diriger et contrôler les services de police (enquêtes, protection des personnalités, relations publiques, etc.) ; au niveau des postes de police en ville, ils vérifiaient le travail de la police locale ;

► l'organisation et la formation des forces de police locale en vue de créer une Force de Police unifiée à Mostar (FPUM), capable de maintenir l'ordre public et de garantir le respect des droits de l'homme et la liberté de mouvement à l'ensemble des habitants de la ville. Cette FPUM devait être mise en place sous l'autorité de l'Administrateur et dirigée par le Commissaire dirigeant la force de l'UEO¹³.

La force de l'UEO n'avait pas le pouvoir d'effectuer directement des actions de police. Ses fonctions opérationnelles se limitaient à des fonctions d'observation, de contrôle et, parfois, d'organisation et de direction des forces de police locales, lesquelles conservaient toutes les autres compétences en matière d'action et d'ordre public.

Cette contribution de l'UEO à l'Administration de Mostar par l'UE se fondait sur la décision du Conseil des ministres de l'UEO mentionnée ci-dessus, dans laquelle le Conseil confirmait qu'il était prêt à mettre en œuvre la mission. Des personnels de l'UEO avaient participé à la mission préparatoire de l'UE et, lors de la conclusion du MdE, les Etats membres de l'UEO figuraient parmi les signataires.

Le financement

Un des aspects les plus controversés de l'AMUE a été son financement. Le financement de la PESC a été réglé par l'article J.11 (actuellement article 28 du TUE). Cette disposition établit une distinction entre les dépenses administratives, à la charge du budget des Communautés européennes (CE), et les dépenses opérationnelles, que le Conseil avait pu décider d'imputer au budget des CE ou à celui des Etats membres, en déterminant éventuellement dans le second cas une clé de répartition spécifique.

Initialement, le financement de l'AMUE a été couvert par le budget consacré au soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine¹⁴, une enveloppe de 48,30 millions d'écus ayant été prévue à cet effet. La première action visant expressément le financement de l'administration de Mostar par l'UE¹⁵ a été adaptée en vue de financer le soutien de l'AMUE à hauteur de 32 millions d'écus, dont 17 à la charge des Etats membres.

¹² Le détachement de police de l'UEO se composait à peu près de la manière suivante : Allemagne 65, Autriche 7, Espagne 10, Finlande 3, France 20, Grèce 7, Italie 20, Luxembourg 2, Pays-Bas 20, Portugal 10, Royaume-Uni 8, Suède 10. Parmi les pays membres de l'UEO, seule la Belgique n'a envoyé aucun contingent.

¹³ Pour la mise en place de la FPUM, le document séparé du MdE prévoyait différentes phases qui devaient permettre sa constitution progressive : établissement d'un poste central unique ; création de missions de patrouille, dans un premier temps conjointes (polices de l'UEO et de Mostar Est ou Mostar Ouest) et par la suite, unifiées (police de l'UEO, de Mostar Est et de Mostar Ouest) ; organisation du recrutement et de la formation des officiers de la police locale et enfin intégration totale à tous les niveaux. Voir le document préparé par la force de l'UEO, *From Division to Unity. Policy document of the Unified Police Force for Mostar*, 25 septembre 1994.

¹⁴ Décision 93/729/PESC du 31 décembre 1993, relative au soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine.

¹⁵ Décision 94/308 du 30 mai 1994 relative au soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine. Cette décision a été prise sur la base de l'art. J 3.3 du TUE, qui permet au Conseil de réviser les principes et les objectifs d'une action commune adoptée précédemment à condition que se produise un changement des circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune.

C'est seulement avec la décision 95/23/PESC du 6 février 1995 que le Conseil a adopté une action commune spécifique en vue de poursuivre le soutien apporté par l'EU à l'administration de la ville de Mostar. Un budget de 80 millions d'écus a été établi pour 1995, dont la totalité était à la charge des CE. Un montant maximum de 32 millions d'écus était fixé pour le coût des activités de l'AMUE allant jusqu'au 22 juillet 1996. Les décisions prises successivement¹⁶, jusqu'à la fin du mandat de l'AMUE¹⁷, se bornèrent à confirmer ces dispositions et à modifier l'enveloppe financière destinée à l'Administration. Les décisions par lesquelles le Conseil affectait les dépenses en question se référaient à l'article J.11 du TUE et plus spécifiquement à son troisième alinéa, relatif au financement des dépenses opérationnelles¹⁸. Le Conseil a préféré puiser la majeure partie de ces fonds dans le budget communautaire. Les dépenses de la force de police de l'UEO et du personnel civil détaché, qui restaient en dehors du budget de l'AMUE, étaient à la charge directe des Etats membres.

Le bilan de l'opération

Sur le plan du droit international, l'Administration de Mostar par l'UE a représenté un cas à part, qui pouvait difficilement entrer dans les catégories connues d'intervention d'une organisation internationale dans un conflit interne¹⁹. Le modèle dont l'AMUE se rapprochait le plus par son caractère consensuel, l'emploi limité de moyens coercitifs et surtout le développement de la composante civile était celui des opérations de maintien de la paix de la première génération.

Du point de vue de la gestion, l'AMUE, en particulier dans sa phase initiale, a souffert de l'absence de mécanismes et procédures d'intervention opérationnelle. Sa faiblesse initiale peut se justifier en partie si l'on considère qu'il s'agissait d'une des premières actions sur le terrain que l'Union conduisait de façon autonome²⁰.

Quant à l'opération de police, la FPUM a réussi à mettre sur pied une force de police conjointe de 209 officiers de police, dont 132 venaient de Mostar Est et 77 de Mostar Ouest, contrôlée par les Croates. Elle a également contribué avec succès au bon déroulement du scrutin municipal de Mostar (31 mai 1996), qui fut la première élection tenue en Bosnie après décembre 1995. Cependant, le détachement ne fut pas en mesure de protéger l'administrateur européen lors de son agression, le 7 février 1996, par un groupe de manifestants qui protestaient contre sa décision sur le découpage des cantons municipaux. Dès le début de la mission, se posèrent de graves problèmes liés à l'inadéquation entre postes et compétences. Tous les postes élevés ou spécialisés étaient occupés par des fonctionnaires envoyés par les gouvernements nationaux, plus en fonction de critères de carrière que de compétences particulières. Les premiers programmes de formation se révélèrent inapplicables en raison de la rotation continue des officiers de police locaux envoyés sur les lignes de front et de modifications incessantes des tableaux d'effectifs. En outre, les faibles progrès réalisés dans la mise en œuvre du mandat rendaient peu attrayant tout investissement dans la formation. A la fin de la mission, lorsque la FPUM entra en service, il était trop tard pour entamer des programmes de formation valables. Il fut décidé au cours de l'été 1996 de transférer les officiers désignés pour suivre cette formation

¹⁶ Décisions 95/517/PESC du 4 décembre 1995 et 96/442/PESC du 15 juillet 1996 concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar.

¹⁷ Décision 96/744/PESC relative à la cessation progressive des opérations de l'UE à Mostar.

¹⁸ L'article J.11 du TUE fait une distinction entre les dépenses administratives, qui sont à la charge du budget des Communautés européennes, et les dépenses opérationnelles, que le Conseil peut décider de mettre à la charge des Etats membres, en déterminant une clé de répartition spécifique.

¹⁹ Fabrizio Pagani, *op. cit.* dans note 6.

²⁰ Voir le Rapport de la Commission budgétaire du 21 novembre 1996 sur le *Rapport spécial n° 12/96 de la Cour des comptes sur les comptes de l'Administrateur de Mostar et l'Administration de Mostar par l'UE, avec réponses de la Commission et de l'Administrateur de Mostar*, A4-0386/96.

à d'autres postes plus productifs²¹. Le fait que le détachement de police ne dispose d'aucun pouvoir de coercition a parfois suscité un sentiment de frustration à la fois dans la police et dans la population locale. Selon le Commissaire Lambrechtse²², les conditions de travail à Mostar étaient loin d'être idéales. Les chefs locaux n'étaient que les marionnettes de leurs dirigeants politiques, de sorte que certaines négociations confinaient à l'absurde puisque les participants n'étaient pas prêts à faire des compromis. Ce fut particulièrement vrai pour les Croates. Le fait que les négociations locales du détachement de police avec ses homologues dépendaient de l'approbation de leur supérieur politique soulevait un problème essentiel. La police de la Fédération étant décentralisée au niveau des cantons, les autorités locales avaient tout intérêt à garder le contrôle des forces de police.

En outre, le manque d'organisation au niveau national était tel que, lorsque des hommes politiques jouant un rôle clé cherchaient à se rendre utiles, leur action était totalement entravée du fait de leur impuissance et du manque de communication. Cette désorganisation reflétait également le vide juridique créé par la guerre civile. La société ne reconnaissait plus la loi et la police locale elle-même n'avait plus de règles de conduite précises. Autre facteur décisif dans les négociations : les limites de la zone Bleue ne concordaient pas avec celles de la zone couverte par la police. Les commissaires locaux hésitaient à juste titre à arrêter une politique pour la zone Bleue qui différait du reste de leurs zones de commandement. De ce fait, lorsque la FPUM vit le jour, elle devint une troisième force s'ajoutant aux deux structures existantes qui restaient inchangées. Son mandat envisageait de lui donner pouvoir sur les commissaires de police locaux, mais la situation politique rendait la chose impossible, de sorte qu'un aspect

important du mandat n'était pas rempli tandis que les autres l'étaient avec des retards considérables. De plus, l'impossibilité d'être à plein effectif en temps voulu a également gêné le processus. Le mandat de la FPUM était considérablement affaibli par l'absence de sanctions. En conséquence, le détachement de police de l'UEO a quelque peu souffert de ses pouvoirs limités en matière d'exécution, et certaines violations de l'accord et autres provocations sont souvent restées impunies, même si l'identité du contrevenant était connue.

2.2 Le rétablissement d'une police viable en Albanie

L'opération « Alba »

L'OSCE et l'UE ont été les premières saisies du problème posé par la crise albanaise. Pourtant les tentatives de l'Italie et de la Grèce d'utiliser l'Union et plus particulièrement de réagir dans le cadre de la PESC avaient échoué²³. Le Conseil du 24 mars 1997 « s'est félicité des efforts déployés par certains Etats membres pour mettre sur pied, à la demande du gouvernement albanais, une force de protection multinationale placée sous l'autorité internationale appropriée, pour contribuer à la mise en place d'un environnement sûr permettant d'acheminer une aide internationale en toute sécurité ». Le 28 mars 1997, à la demande de l'Italie, c'est le Conseil de sécurité des Nations unies qui, sur la base du Chapitre VII de la Charte et par la résolution 1101, autorisait la mise en place d'une Force multinationale de Protection en Albanie (FMFA) : l'opération « Alba ». Opération temporaire, initialement autorisée pour une durée de trois mois, elle a été prolongée de quarante-cinq jours par la résolution 1114 du 19 juin 1997. Le

²¹ Safet Orucevic, Mostar: *Europe's Failure*, Bosnia page, <http://www.barnsdle.demon.co.uk/bosnia/oruc.html>.

²² Charles Recknagel, *Reconstructing Mostar: Mostar's Police and Wary Frontlines*, Radio Free Europe / Radio Liberty, 28 mars 1998.

²³ Voir Stefano Silvestri, « The Albanian Test Case », *The International Spectator*, vol. XXXII, n. 3/4, 1997, pp. 87-99 ; Edward Foster, « Ad hoc in Albania : Did Europe fail? A Rejoinder », *Security Dialogue*, vol. 29, n. 2, 1998, pp. 213-219 ; Georgios Kostakos et Dimitrios Bourantonis, « Innovations in Peace-Keeping: The case of Albania », *Security Dialogue*, vol. 29, n. 1, 1998, pp. 49-58.

mandat de l'opération a été très clairement formulé : « faciliter l'acheminement rapide et sûr de l'assistance humanitaire et aider à créer le climat de sécurité nécessaire aux missions des organisations internationales en Albanie, y compris celles qui apportent une assistance humanitaire ». Le Conseil de sécurité a décidé que le coût de cette opération serait à la charge des Etats membres participant à la FMPA. Le 2 juin 1997, le Conseil a défini la position commune de l'UE sur la base de l'article J.2 du TUE, en confirmant que l'UE continuerait de fournir une aide humanitaire et de soutenir les réformes économiques en Albanie et coordonnerait son action avec celle de la Force multinationale de protection²⁴. L'opération menée en Albanie a été confiée à une force multinationale réunissant onze pays. Si l'on détaille la composition de la force « Alba »²⁵, on s'aperçoit qu'elle était européenne et aurait parfaitement pu être dirigée par l'UEO, d'autant plus que l'Europe avait été directement sollicitée par l'Albanie : le 13 mars 1997, le président Sali Berisha, soutenu par toute la classe politique albanaise, avait demandé une intervention militaire de l'UEO pour « rétablir l'ordre constitutionnel et préserver l'intégrité du pays ». La crise albanaise était certainement l'occasion pour l'UEO de prouver son utilité. L'intervention en Albanie pouvait avoir lieu au titre des « missions de Petersberg » et l'opération « Alba » était faite sur mesure pour l'UEO. Celle-ci disposait des moyens d'agir, comme l'avait clairement affirmé le président de l'Assemblée parlementaire : selon lui, « si la volonté politique était exprimée, l'UEO était en mesure d'intervenir en Albanie »²⁶.

Les préparatifs en vue du déploiement de l'EMCP

L'échec de l'UEO face à la crise albanaise, dans sa phase initiale, ne doit pas occulter l'existence de

l'Elément multinational de Conseil en matière de Police (EMCP), déployé dans ce pays à partir de mai 1997. Le Conseil de l'UEO a décidé de déployer l'EMCP afin de renforcer l'action de la Force multinationale de Protection. Première opération de l'UEO dirigée par le Conseil de cette organisation, avec le soutien de son Secrétariat et de sa Cellule de planification, elle consistait à fournir aux autorités de police albanaises des informations et des conseils sur l'exercice de la police et le rétablissement de l'ordre public, ainsi que sur leurs responsabilités dans le processus électoral. Le déploiement a commencé en mai 1997, avec la participation de pays membres, de membres associés, d'observateurs et d'associés partenaires de l'UEO.

A la suite de la mission d'enquête envoyée en mars en Albanie, à laquelle deux officiers de la Cellule de planification de l'UEO prirent part, le Groupe politico-militaire (GPM) fut chargé le 10 avril d'une étude sur l'expérience acquise par l'UEO au cours de l'opération de police menée à Mostar afin d'évaluer comment un détachement multinational consultatif pour l'Albanie pourrait être rapidement mis sur pied. A la mi-avril, le Conseil de l'UEO adoptait une proposition de la présidence française d'envoyer une autre mission d'enquête en Albanie pour étudier les modalités précises d'un détachement de conseil en matière de police qui aiderait les autorités albanaises à reconstituer les forces de police. Sur la base des conclusions de la mission d'évaluation, la Cellule de planification de l'UEO prépara le déploiement de l'élément principal. Il fut décidé que l'EMCP serait déployé pour une durée de trois mois, du 12 mai au 12 août 1997, à Tirana, Durrës et dans d'autres zones sûres de l'Albanie. L'EMCP se composait de son chef, d'un adjoint et de quatre conseillers principaux, affectés aux sections responsables de l'organisation, de l'ordre public, de la police des frontières et de la logistique. De plus, chaque conseiller principal disposait d'une petite

²⁴ Maria Castillo, *L'opération Alba : une réussite pour l'ONU, un bilan mitigé pour l'Union européenne et l'UEO*. AFDI, Editions Paris, 1998, pp. 244-261.

²⁵ Onze pays y ont participé : Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Turquie.

²⁶ Discours de clôture de l'Assemblée de l'UEO à Athènes, 19 mars 1997, par le président de l'Assemblée, M. De Puig.

équipe d'officiers de police pour l'exécution de la mission requise²⁷.

Les règles d'engagement qui avaient été en vigueur à Mostar servirent de modèle en Albanie. Les membres de l'EMCP eurent droit au port d'armes dans le cadre de la légitime défense. Le déploiement de l'EMCP devait s'appuyer sur un mémorandum d'entente (MdE), conclu avec les autorités albanaises et fixant entre autres les procédures relatives aux plaintes et au règlement des différends entre l'EMCP et les autorités albanaises. Après des négociations prolongées, le MdE fut signé le 24 juin 1997.

Le mandat de l'EMCP

L'opération de police ne fut entamée qu'en juillet, en raison de la signature tardive du MdE. L'EMCP est la première opération dirigée par le Conseil de l'UEO avec l'appui de la Cellule de planification. Elle commença par le programme à court terme qui comportait deux grands volets, le conseil et la formation. L'EMCP offrait à la police albanaise des conseils tout d'abord pour les élections générales qui devaient avoir lieu immédiatement après son déploiement. L'EMCP fut également consulté par les autorités albanaises sur la restructuration de la police et la réorganisation du ministère de l'intérieur. L'EMCP s'appuyait sur le principe de la « formation des instructeurs », en vertu duquel il préparait les instructeurs à former leurs propres officiers de police, ce qui avait un effet multiplicateur. Ensuite la Cellule de planification a élaboré le concept de programme à long terme. Après avoir étudié ce concept, le Conseil de l'UEO décida de prolonger le mandat de l'EMCP de six mois, du 12 octobre 1997 au 12 avril 1998, avec possibilité de prorogation ultérieure. Le programme se subdivisait en cinq

parties : conseils, formation de base, formation spécialisée, évaluation et soutien, matériel logistique.

Le 8 avril 1998, le Conseil de l'UEO convenait de prolonger le mandat de l'EMCP de 12 mois, jusqu'au 12 avril 1999. Au cours de cette période, la priorité était donnée au transfert des responsabilités aux Albanais, ce qui impliquait une incorporation complète des normes internationalement acceptées dans la doctrine de la police albanaise. Le Conseil de l'UEO a régulièrement prolongé le mandat de l'EMCP jusqu'au 31 mai 2001. L'opération peut être considérée comme un exemple unique, en ce sens que pour la première fois, toutes les catégories de pays membres de l'UEO ont pu y participer. Vingt pays ont effectivement saisi l'occasion de s'y engager.

La contribution de l'UE au rétablissement d'une police viable en Albanie

En automne 1998, l'UE a exprimé sa volonté de porter assistance aux autorités albanaises dans le but de rétablir l'ordre public dans ce pays. Le 22 septembre 1998, le Conseil décidait sur la base de l'article J.4.2 de demander à l'UEO « d'achever d'urgence son étude de faisabilité d'options éventuelles pour des opérations internationales de police en Albanie »²⁸. Le 9 mars 1999, le Conseil décidait que l'UE devrait contribuer au rétablissement d'une force de police viable en Albanie²⁹ et demandait à l'UEO de mettre en œuvre l'action commune 1999/189/PESC³⁰.

La contribution de l'Union européenne consistait à dispenser :

- une formation et des conseils à la police, notamment une assistance directe par le biais d'équipes de conseillers,

²⁷ Au sujet de la création de l'EMCP en Albanie, voir Pietro Giannattasio, *Les forces de police de l'UEO – Réponse au rapport annuel du Conseil*, Assemblée de l'UEO, Document n. 1609, 13 mai 1998.

²⁸ Décision du Conseil du 22 septembre 1998 adoptée sur la base de l'article J.4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, relative à l'étude de faisabilité d'opérations internationales de police afin de porter assistance aux autorités albanaises.

²⁹ Action commune du Conseil du 9 mars 1999, 1999/189/PESC.

³⁰ Décision du Conseil du 9 mars 1999, 1999/190/PESC.

► des conseils pertinents au ministère de l'ordre public et à d'autres ministères dans la mesure où ils en avaient besoin.

Les effectifs affectés à l'activité de formation étaient portés à 160 policiers et la participation de 3000 officiers de police albanaise était prévue.

Le Conseil donnait son accord à la gestion directe à terme par l'UE de la mission de l'EMCP en Albanie et, dans le même temps, il en confiait l'exécution à l'UEO.

L'EMCP-E

En juillet 1999, l'EMCP a officiellement lancé son nouveau plan opérationnel à la suite de cette demande. Le mandat élargi de l'EMCP (EMCP-E) lui conférait une couverture géographique et une mobilité opérationnelle accrues. Certains ministères, directions et districts de police à faible risque, ainsi que les unités de police appropriées, bénéficiaient désormais de conseils et d'une formation. Le mandat couvrait tout le pays afin d'atteindre des régions qui avaient particulièrement besoin d'aide. Par exemple, des Equipes de Formation et de Conseil sur le Terrain (EFCT) ont été envoyées à Shkroda, Vlorë, Gëroçkaster et Durrës. Elles remplissaient leur mission de formation et de conseil auprès des commissariats et des directions.

Concernant les résultats, il faut signaler que plus de 3 000 policiers ont été formés dans les centres de Tirana et de Durrës ; sur le terrain, il s'agit surtout de forces de réaction rapide et de police des frontières. Le centre de Durrës proposait en outre une formation spécialisée dans le maintien de l'ordre public, la police de la circulation et les enquêtes criminelles. Une part importante de cette formation a été désormais assurée conjointement avec des instructeurs albanais et de l'EMCP-E. Les équipes d'évaluation continuaient de rendre visite aux unités de police sur le terrain pour dresser le bilan de la formation dispensée. De plus, pour adapter celle-ci aux

besoins, la plupart des 41 commissariats et toutes les directions du pays ont été soumises à une première évaluation en ce qui concerne le personnel et la logistique. La loi sur la police d'Etat a été ratifiée par le parlement albanais le 25 novembre 1999. L'EMCP et d'autres organisations internationales ont contribué à son élaboration en apportant soutien et conseils. L'EMCP-E avait désormais pour mission d'aider le ministère de l'ordre public à préparer la mise en œuvre de cette loi. Il s'agit d'un aspect essentiel de son mandat puisqu'il devrait conférer à l'EMCP-E la base juridique lui permettant de poursuivre ses travaux. C'est en effet sur cette loi que devrait s'appuyer la constitution d'une police démocratique conforme aux normes internationalement reconnues.

Le financement

Les moyens financiers mis en œuvre par l'Union au titre de sa politique commerciale, d'aide au développement ou d'assistance humanitaire en Albanie étaient bien supérieurs à sa contribution au rétablissement de la police en Albanie. Dans le cadre du programme PHARE³¹, un total de 4,8 millions d'écus fut affecté à la réforme de la police albanaise. L'EMCP avait sa propre dotation en équipements mais travaillait en étroite coordination avec la Commission européenne pour mettre au point un programme d'équipement complet et cohérent. La totalité du financement de l'UE devait bénéficier directement aux Albanais, de sorte que le matériel du programme PHARE utilisé pour les stages de formation ou pour d'autres activités était remis aux Albanais à la fin de la mission.

Le 13 juin 2001, un complément d'un million d'euros provenant du programme PHARE a été alloué par la Commission européenne au programme d'Elément multinational de Conseil en matière de Police pour promouvoir la modernisation des forces de l'ordre en Albanie. Même si

³¹ Pour les montants destinés à couvrir les dépenses opérationnelles de l'EMCP, voir Action commune du Conseil 1999/189/PESC, 2000/388/PESC, 2000/798/2000.

le programme de l'EMCP (mandat de l'UEO) s'est achevé le 31 mai 2001, ce financement supplémentaire permettra à l'UE de continuer à soutenir les actions entreprises (envoi de policiers des Etats membres notamment pour accomplir des missions de formation et de soutien).

Les leçons de l'expérience

Sans aucun doute, les forces de police seront appelées à intervenir dans un avenir prévisible dans certaines régions d'Europe où la situation sécuritaire ne s'est pas encore stabilisée. Le maintien de l'ordre public, l'encadrement des émeutes et la lutte contre le terrorisme sont des tâches qui exigent un niveau élevé de formation ainsi que des connaissances spécifiques et ne sont généralement effectuées ni par des militaires ni par des forces de police non spécialisées. Dans ce contexte, les diverses opérations de police examinées dans le présent chapitre ont aidé l'UE et l'UEO à se forger une certaine expérience dans ce domaine. Chacune d'entre elles revêtait un caractère entièrement différent,

dicté par les circonstances. Elles avaient pourtant un point commun car elles disposaient dans les deux cas de forces de police bien entraînées et expérimentées pour accomplir leurs tâches (former la police locale ou créer une police unifiée, multi-ethnique). Le bilan des missions de police à Mostar et en Albanie est plutôt positif si l'on considère qu'il s'agissait des premières missions de police de l'UEO/UE. Malgré la faible ampleur des deux opérations (moins de 200 policiers), il s'est révélé difficile de déployer le nombre nécessaire de policiers convenablement préparés : c'est là une première leçon.

Les missions de police ont été menées sur un territoire limité (la ville de Mostar, une partie du territoire albanais), et elles ont surtout consisté en tâches de formation, de conseil, d'inspection, toutes à caractère consensuel. Elles ne peuvent malheureusement pas être considérées comme un précédent constructif pour les futures missions de police en raison de leur caractère *ad hoc*, du manque de procédures claires et de structures institutionnelles chargées de la gestion et de l'absence générale de concept en matière de gestion civile des crises par l'UE.

Existe-t-il un concept européen de gestion non militaire des crises ?

Les crises et conflits divers qui secouent l'Europe du Sud-Est depuis 1991 confrontent l'Europe à de nombreux problèmes difficiles à résoudre. Une bonne partie des stratégies et des concepts concernant actuellement la prévention et la gestion des crises, le rétablissement et le maintien de la paix n'ont pu être mis en œuvre ou, s'ils l'ont été, se sont révélés inefficaces. Certaines de ces crises ont malheureusement revêtu une intensité sans précédent sur le continent européen. Dans trois zones de crise précises - Bosnie-Herzégovine, Albanie et Kosovo - la cessation des hostilités imposée aux belligérants a été suivie de la mise en place d'un grand nombre de troupes militaires chargées de préserver la paix. Cependant, après chacun de ces conflits, s'est également fait sentir le besoin urgent d'instaurer ou de rétablir les structures civiles - police et appareil judiciaire - nécessaires au maintien de l'ordre public et de l'Etat de droit.

Quoi qu'il en soit, l'UE ne disposait pas d'une doctrine ayant fait ses preuves pour s'attaquer à de telles crises, car sa politique étrangère commune, qui devait, le moment venu, être couplée à une politique de sécurité et de défense commune, était à l'époque en gestation.

Les initiatives visant à édifier des structures viables pour la gestion des crises se sont multipliées. Même si le débat sur les sources des conflits et le changement nécessaire à l'instauration d'une paix durable dans la région n'a commencé qu'à la fin des années 1990, les Etats membres de l'UE étaient activement partisans de la prévention et de la gestion des crises, concepts proposés dans le Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix des Nations

unies³². Le rapport « Brahimi » a encouragé les Etats membres à constituer des partenariats régionaux pour la formation de personnel civil et de police civile au sein de leurs forces de réserve nationales, afin d'assurer à tous le même niveau de préparation dans le respect des directives, des instructions permanentes et des normes de prestation que devrait promulguer l'ONU³³.

Il n'existe pas encore de définition officielle de la gestion civile des crises, mais pour les besoins de notre analyse nous pouvons nous servir de celle qui est largement acceptée et utilisée dans le rapport du *British-American Security Information Council (BASIC)* intitulé « European Approaches to Civilian Crisis Management » : « La gestion civile des crises est une intervention du personnel non militaire dans une crise, violente ou non violente, dans le but de prévenir toute escalade ultérieure de cette crise et d'en faciliter la résolution »³⁴.

Des experts dans ce domaine font souvent la distinction entre prévention des conflits et gestion des crises. La première se réfère aux activités qui se déroulent avant l'éclatement des hostilités ; quant à la gestion des crises, il s'agit d'une intervention dans une situation déjà conflictuelle. De plus, les missions de stabilisation et de rétablissement de la paix utilisent du personnel civil.

La définition de la gestion civile des crises prend actuellement forme au sein du Conseil. Celui-ci a toutefois décidé de recenser tout d'abord des objectifs concrets, selon une approche pragmatique « par le bas », axée sur les besoins opérationnels.

³² Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, 21 août 2000, UN Doc. A/55/305 - S/2000/809 (Rapport « Brahimi », du nom du président du groupe), p. 4.

³³ Rapport Brahimi, Recommandations X et XI.

³⁴ « European Approaches to Civilian Crisis Management », BASIC Special report on roundtable discussion held in Washington, D.C., octobre 2001.

3.1 Le plan d'action d'Helsinki et son développement

Au cours des trois dernières années, l'UE a montré sa volonté d'édifier des structures européennes de gestion civile des crises, principalement dans le domaine de la police. A Cologne, le Conseil européen s'est dit déterminé à voir « l'UE jouer pleinement son rôle sur la scène internationale », ajoutant qu'à cette fin « l'UE devrait être dotée des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense »³⁵. Depuis Cologne, l'UE a entamé un processus visant à mettre en place les moyens et capacités nécessaires pour lui permettre de prendre des décisions sur l'ensemble des missions de prévention des conflits et de gestion des crises définies dans le Traité sur l'Union européenne (missions de Petersberg), et de les mettre en œuvre. Cette évolution fait partie intégrante du renforcement de la PESC et est fondée sur les principes énoncés à Helsinki.

La gestion non militaire des crises comme volonté politique de l'Union est apparue formellement, pour la première fois, lors du Conseil européen d'Helsinki. Le Conseil a décidé qu'« un mécanisme pour la gestion non militaire des crises serait institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les Etats membres »³⁶ et simultanément adopté le plan d'action concernant la mise en place de ce mécanisme dont voici les points les plus importants :

- ▶ instaurer une capacité de réaction rapide,
- ▶ établir un inventaire des moyens nationaux et collectifs,
- ▶ créer une base de données afin de conserver et de partager des informations sur les moyens et

les capacités, entreprendre une étude tenant compte de l'expérience afin de définir des objectifs concrets,

- ▶ instituer des mécanismes de financement rapide,
- ▶ mettre en place au Secrétariat du Conseil un dispositif de coordination fonctionnant en étroite interaction avec les services de la Commission.

Domaines prioritaires

Quelques mois plus tard, le Conseil européen de Feira a spécifié les quatre domaines prioritaires pour lesquels l'Union entend se doter de capacités concrètes : la police, le renforcement de l'Etat de droit, l'administration civile et la protection civile³⁷.

LA POLICE

Le premier domaine prioritaire, recensé à la lumière des crises auxquelles l'Europe a dû récemment faire face et auxquelles elle se trouve encore confrontée, est celui de la police. Le Conseil de Feira a fixé des objectifs concrets concernant les capacités en matière de police, à réaliser d'ici 2003³⁸. Les Etats membres se sont engagés à renforcer leur capacité à fournir des policiers pour les opérations internationales de police auxquelles ils décident de contribuer volontairement. L'objectif est d'avoir en réserve 5000 policiers affectés à des missions internationales englobant les opérations 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 chef de file, notamment les Nations unies ou l'OSCE, soit en tant qu'opération autonome de

³⁵ Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, Annexe III des Conclusions de la Présidence.

³⁶ Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence.

³⁷ Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, Conclusions de la Présidence, Annexe I, rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense.

³⁸ *Ibid.*, Appendice 4, Objectifs concrets relatifs à la police.

police de l'UE, éventuellement dans le cadre d'une opération de gestion de crises de plus grande envergure conduite par l'UE, une fois défini le cadre de programmation et logistique de l'UE. Compte tenu de 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 à même d'exécuter des opérations et des missions de conseil, formation et surveillance policières ainsi que des fonctions d'encadrement :

- ▀ fin de prévenir et d'atténuer les crises et les conflits internes ;
- ▀ 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 (MINUK/KFOR au Kosovo, ATNUTO au Timor oriental) ;
- ▀ afin de soutenir la police locale, de faire respecter les normes fondamentales en matière de droits de l'homme (par exemple, EMCP en Albanie et UEO à Mostar) ou dans le cas où la police internationale joue un rôle d'encadrement, afin de permettre à nouveau à la police locale d'assurer rapidement ses fonctions en matière répressive (OSCE/KPSS au Kosovo).

Lors du Conseil de Feira, les Etats membres ont également exprimé leur volonté d'entamer des travaux en vue de définir un concept communautaire d'opérations de police internationales. Ces travaux seront menés en coopération avec le DPKO des Nations unies, sur la base d'orientations existantes et auront pour but de :

- ▀ définir les catégories de policiers et d'experts les plus appropriées en fonction des différentes tâches à remplir ;
- ▀ contribuer à l'élaboration d'un concept générique de l'encadrement policier, notamment en ce qui concerne l'interaction entre forces militaires et force de police dans des situations d'après-conflit où les deux forces sont déployées parallèlement ;
- ▀ contribuer à clarifier le cadre législatif dont relève l'exécution des opérations de police internationales ;

- ▀ contribuer à définir des mandats internationaux clairs pour les missions de police.

L'élaboration d'un concept à l'échelle de l'UE faciliterait aussi la formulation des lignes directrices de l'UE qui serviront de références en matière d'opérations de police.

LE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT

L'intensification des travaux concernant la police devrait nécessairement aller de pair avec des travaux jugés nécessaires dans d'autres domaines si l'on veut qu'une mission de police aboutisse à des résultats positifs. Le domaine le plus particulièrement concerné est l'aide au rétablissement d'un système judiciaire et pénitentiaire. Les problèmes à affronter dans ce domaine sont les suivants :

- ▀ mise en place des régimes nationaux pour la désignation de juges, procureurs, experts en matière pénitentiaire et d'autres catégories qui seraient déployées rapidement dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ;
- ▀ élaboration de normes relatives à la désignation et à la formation de juges et d'autres experts en liaison avec les Nations unies et les organisations régionales (notamment le Conseil de l'Europe et l'OSCE) ;
- ▀ mise en place ou rénovation des tribunaux et des prisons locales, ainsi que de services de conseil en recrutement de personnel local.

RENFORCEMENT DE L'ADMINISTRATION CIVILE

L'administration civile constitue un autre domaine qu'il est nécessaire de renforcer si l'UE veut soutenir efficacement les sociétés en période de transition. Les Etats membres devraient chercher à améliorer les modalités de désignation, de formation et de déploiement des experts en matière d'administration civile, chargés de rétablir les systèmes administratifs. La formation de l'administration civile locale dans les sociétés en transition semble également une mission importante.

PROTECTION CIVILE

Outre les domaines prioritaires évoqués à Feira, les Etats membres ont également identifié celui de la protection civile, y compris les missions de recherche et de sauvetage dans le cadre d'opérations de protection civile ou en cas de catastrophe, ce dernier type d'opération présentant des caractéristiques spécifiques.

Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises

En outre, se fondant sur les recommandations du Conseil européen de Santa Maria da Feira, une décision du Conseil du 22 mai 2000³⁹ créait le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises. Composé de représentants des Etats membres, le CIVCOM fonctionne comme un groupe de travail du Conseil et présente un rapport au Comité des représentants permanents. Il a pour mission de fournir des informations, de soumettre des recommandations et de donner son avis au Comité politique et de Sécurité. Le CIVCOM donne la priorité à la mise en œuvre d'objectifs concrets en matière de police. Il a aussi pour but de renforcer l'Etat de droit en définissant des objectifs précis en la matière. Afin de concrétiser les perspectives élaborées à Feira, le CIVCOM a établi une « méthode permettant d'atteindre les objectifs échelonnés dans le temps et de les maintenir grâce à des contributions volontaires ». Cette méthode comporte quatre étapes :

- ▶ élaboration de scénarios génériques de planification et détermination des missions qui en découlent ;
- ▶ définition des capacités nécessaires pour remplir les missions identifiées ;
- ▶ appel à contribution des Etats membres et recensement des capacités offertes ;
- ▶ mesures éventuelles pour assurer le suivi des objectifs.

Grâce à une démarche pragmatique, les travaux du Comité ont permis de mieux définir les principes sur lesquels se fonde l'approche de l'Union en ce qui concerne les activités de police dans la gestion des crises, d'étudier les concepts d'emploi des forces de police européennes et de progresser de manière substantielle dans l'identification de toute la gamme des capacités requises.

Les principes directeurs

Lors du Conseil européen de Nice, les principes directeurs ont été définis selon le schéma suivant⁴⁰ :

TOUTE LA GAMME DES MISSIONS

L'UE devrait être capable de mener toutes les missions de police, des missions de conseil, d'assistance ou de formation aux missions de remplacement des polices locales. Les Etats membres disposent à cet effet de tout l'éventail des capacités de police nécessaires, qui doivent pouvoir être utilisées de façon complémentaire, en fonction de leur spécificité. Cela signifie qu'il faut tenir compte du cadre particulier d'emploi des forces de police des Etats membres, comme de la nature des compétences policières qu'ils peuvent fournir.

La diversité des forces de police existant au sein des Etats membres constitue donc un atout significatif qui permet à l'UE de mener une gamme étendue de missions de police.

DES MISSIONS CLAIRES ET UN MANDAT APPROPRIÉ

Le déploiement de forces de police de l'UE nécessite des directives clairement définies sur leurs tâches et prérogatives, ainsi qu'un mandat approprié.

³⁹ Décision du Conseil du 22 mai 2000 instituant un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, 2000/354/PESC.

⁴⁰ Conseil européen de Nice des 7 et 9 décembre 2000, Conclusions de la Présidence, Annexe II à IV, Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises.

UNE APPROCHE INTÉGRÉE

L'action de l'UE dans le cadre des missions de Petersberg nécessite une synergie étroite entre la composante militaire et la composante civile (police, Etat de droit, administration locale, protection civile). Les composantes militaire et policière doivent ainsi faire l'objet, si nécessaire, d'un processus de planification intégré, et intervenir sur le terrain de manière étroitement coordonnée, dans des conditions qui tiennent compte des contraintes d'emploi des forces de police de chaque Etat membre.

UNE COORDINATION ÉTROITE AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'UE devrait veiller à ce que ses propres initiatives et celles des Nations unies, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe soient cohérentes et se renforcent mutuellement, en évitant les chevauchements inutiles. Elle devrait notamment prendre en compte les recommandations du rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies.

En outre, le Conseil européen de Nice a chargé la future présidence, en association avec le Secrétaire général/Haut Représentant (SG/HR), de poursuivre les travaux et de mettre en œuvre les mesures nécessaires au « développement d'une capacité de planification et de conduite d'opérations de police ». A cette fin, la présidence suédoise a élaboré pour le Conseil de Göteborg un plan d'action en matière de police⁴¹, prévoyant notamment l'élaboration :

- de dispositions relatives à *la planification et la conduite des opérations de police au niveau politico-stratégique*, y compris la mise sur pied des capacités nécessaires pour les plans génériques, de circonstance et opérationnels en matière d'opérations de police, l'intégration dans les structures de l'UE des compétences et des

contributions de la police à l'alerte et l'évaluation rapides (notamment les missions d'enquête de l'UE), la création de moyens permettant d'établir rapidement des quartiers généraux opérationnels, la possibilité de rassembler des unités de police intégrées et la mise en place des interfaces requises avec les composantes militaires et les autres composantes civiles des opérations de gestion des crises ;

- de concepts et de systèmes de *commandement et de conduite des opérations de police* aux niveaux tant opérationnel que politique au sein du Conseil, y compris des opérations de police relevant des opérations de gestion des crises de l'UE et faisant aussi appel à des moyens militaires ;
- d'un *cadre juridique* applicable aux opérations de police menées au titre de la gestion des crises, notamment un « accord sur le statut des forces » et un rappel des règles d'engagement ;
- de dispositions garantissant *l'interopérabilité des forces de police*⁴² participant à des opérations de police de l'UE, entre autres des dispositions concernant l'équipement, l'administration et le soutien logistique communs et la mise au point d'un vocabulaire commun et d'instructions pour les opérations de police internationales ;
- d'un *programme de formation* des policiers à la gestion des crises internationales – dont une formation de base et une formation spécialisée – mettant l'accent sur la formation des officiers de police supérieurs aux fonctions de commandement dans le cadre des opérations de police.

Le Conseil de Göteborg s'est également engagé à rendre l'UE rapidement opérationnelle et à prendre une décision à cet effet au plus tard au Conseil européen de Laeken⁴³. Le Conseil européen extraordinaire tenu à Bruxelles le 21 septembre 2001 a confirmé cet objectif : « C'est en développant la PESC et en rendant la PESD opérationnelle au plus vite que l'Union sera la plus efficace »⁴⁴. Finalement, le Conseil de Laeken⁴⁵ a adopté la déclaration d'opérationnalité

⁴¹ Plan d'action en matière de Police, Rapport de la Présidence suédoise sur la PCSD pour le Conseil de Göteborg, Annexe I.

⁴² L'expression « forces de police » recouvre à la fois les forces de police à statut civil et les forces de police du type « gendarmerie ».

⁴³ Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, Conclusions de la Présidence, Rapport de la Présidence sur la PCSD.

⁴⁴ Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire tenu à Bruxelles le 21 septembre 2001.

⁴⁵ Conseil de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence, Annexe II, Déclaration d'opérationnalité de la Politique commune de Sécurité et de Défense.

de la PESD. En ce qui concerne la gestion civile des crises, le Conseil a accordé la priorité à la mise en œuvre du plan d'action en matière de police.

Le 19 novembre 2002, les ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'UE se sont réunis pour dresser un bilan des progrès accomplis sur les aspects civils de la gestion civile des crises⁴⁶. Ils se sont félicités que les objectifs concrets fixés dans les domaines prioritaires, dont le Conseil européen avait demandé la réalisation pour 2003, aient été dépassés grâce aux engagements volontaires des Etats membres. Ils ont souligné qu'il s'agissait d'un pas important dans le sens de la Déclaration d'opérationnalité adoptée à Laeken, grâce auquel l'UE pouvait assumer un large éventail d'opérations de gestion des crises. Les ministres ont en outre noté à cette occasion que, conformément aux engagements pris jusqu'ici, l'UE a pu mettre en place une mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine. Puisqu'il s'agira de la première opération de gestion civile d'une crise par l'UE dans le cadre de la PESD, la MPUE représentait une étape importante. Elle apporterait une expérience précieuse dont l'UE pourrait s'inspirer pour développer à l'avenir ses capacités de gestion des crises. Le financement constituait le seul problème à aborder dans ce contexte. Selon le Conseil, il faudrait trouver une solution au financement des opérations de gestion civile des crises dans le cadre du titre V du TUE afin de pouvoir satisfaire aux ambitions de l'UE dans ce domaine.

3.2 Entre les ambitions et les capacités

Comme nous l'avons mentionné au début de ce chapitre, le Conseil d'Helsinki a adopté le Plan

d'action sur le développement des moyens de l'UE pour la gestion non militaire des crises. Le Conseil a notamment relevé à cet égard que « des mécanismes de financement rapide, par exemple la création par la Commission d'un fonds de réaction rapide, devraient être institués afin de permettre un financement accéléré des activités de l'UE, de contribuer aux opérations conduites par d'autres organisations internationales et de financer les activités des organisations non gouvernementales, le cas échéant »⁴⁷. Dans cette perspective, le Conseil a donc créé, le 26 février 2001, un Mécanisme de Réaction rapide (MRR)⁴⁸. Ce mécanisme est destiné à permettre à l'Union de répondre, de façon souple et efficace, aux situations d'urgence et de crise ou à des menaces de ce type. L'article 2 du Règlement portant création d'un MRR stipule que, pour entreprendre au titre du MRR des opérations de gestion des crises qui, en temps normal, relèvent de l'ensemble des règlements budgétaires⁴⁹ :

a) l'action envisagée doit être immédiate mais ne peut être entamée dans un délai suffisamment bref, étant donné la procédure existante ;

b) l'action est limitée dans le temps (à 6 mois maximum)⁵⁰.

Le financement communautaire au titre du MRR prend la forme d'aides non remboursables. Le budget spécial du MRR prévu pour l'année 2001 était de 20 millions d'euros et de 25 millions d'euros pour 2002. Pourtant la création de ce mécanisme n'est pas une solution suffisante pour résoudre les difficultés rencontrées et faire face à la lourdeur des instruments de financement dans la gestion des crises. Il semble donc nécessaire d'adapter la procédure aux besoins des opérations en général.

Franchissant un premier pas dans cette direction, la Commission a élaboré dans le cadre du budget communautaire une proposition visant

⁴⁶ Déclaration ministérielle adoptée par la Conférence d'offres de capacités pour la gestion civile des crises le 19 novembre 2002, 2463^{ème} session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 19 novembre 2002.

⁴⁷ Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, Plan d'action.

⁴⁸ Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide.

⁴⁹ Article 28 du TUE.

⁵⁰ La raison en est que le budget du MRR est limité par un plafond annuel. Dans des cas exceptionnels, un financement complémentaire peut être décidé par la Commission.

à instituer un nouveau mécanisme pour le financement de la gestion civile des crises, intitulée *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financing of Civilian Crisis Management Operations*⁵¹ (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Financement des opérations de gestion civile des crises). Le document constitue d'une part une sorte d'inventaire des ressources et des instruments financiers actuels, de l'autre, une recherche de solution. Les ressources actuellement prévues pour la gestion civile des crises étant insuffisantes pour parvenir aux buts fixés par le Conseil d'Helsinki - par exemple se substituer à la police locale dans un pays non membre de l'UE - il importait de

réfléchir à la façon de mobiliser les ressources nécessaires pour mener ce type d'opération, relativement rare.

D'après la Commission, la solution la plus logique consiste à établir une réserve pour la gestion des crises⁵² distincte du titre III du budget (actions extérieures). Cela permettra surtout de trouver un équilibre entre les ambitions et les capacités de l'UE, qu'il s'agisse de la Commission ou du Conseil. Les instruments communautaires et ceux de la PESC doivent fonctionner de façon complémentaire. Cette approche présente encore plus d'intérêt si l'Union veut coordonner les missions de courte durée avec les missions de rétablissement de la paix ou de stabilisation à long terme.

⁵¹ COM (2001) 647 final, Bruxelles, le 28 novembre 2001.

⁵² Des réserves similaires existent déjà et sont prévues par l'article 23 (c) de l'Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, par exemple les réserves garantissant les prêts aux pays non membres de l'UE.

La mise en place de la MPUE

Le 18 février 2002, le Conseil a annoncé que l'UE était prête à assurer la relève du Groupe international de police des Nations unies en Bosnie-Herzégovine dès le 1^{er} janvier 2003. Le mandat du GIP a été défini dans l'Annexe 11 de l'Accord-cadre général pour la Paix en Bosnie-Herzégovine⁵³ et faisait partie de la Mission des Nations unies en Bosnie- Herzégovine.

4.1 La mission de suivi

La Mission de police de l'UE devrait, conformément aux objectifs généraux définis dans l'annexe 11, améliorer le niveau de la police en Bosnie. Pour y parvenir, la MPUE doit se doter des pouvoirs nécessaires pour mener des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection. Afin de mieux comprendre l'opération de suivi qui doit être assurée par la MPUE, il convient de commencer par un rappel des activités du GIP.

La relève du Groupe international de Police des Nations unies (GIP)

La création du GIP et du bureau civil des Nations unies en Bosnie-Herzégovine a été auto-

risée par la résolution 1035 du 21 décembre 1995. L'ensemble de l'opération portait le nom de Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH). A plusieurs reprises, le Conseil a renouvelé le mandat de la MINUBH et a, plus récemment, adopté la résolution 1432 du 31 juillet 2002 qui décidait de mettre fin à la mission le 31 décembre 2002⁵⁴. Le mandat de la MINUBH vise à contribuer à créer un Etat de droit en Bosnie-Herzégovine. Pour ce faire, il convient d'aider les autorités bosniaques à réformer et restructurer la police locale, en examinant le fonctionnement du système judiciaire en place ; il s'agit aussi de surveiller et d'évaluer les activités de la police et des autres institutions locales en matière de maintien de l'ordre. Le GIP, dont l'effectif maximum autorisé était de 2057 agents de police civile et qui, en juin 2002, comptait environ 1530 personnels en uniforme dont 1527 agents de police, assurait la restructuration et la réforme de la police.

Le GIP a été chargé de modifier les priorités affectées aux activités de la police locale, de façon à ce qu'elle assure la sécurité des individus avant celle de l'Etat⁵⁵. Il a fallu tout d'abord réduire l'effectif de ces forces, au sein desquelles certains groupes ethniques avaient été sur-représentés durant la guerre pour se conformer

⁵³ Annexe 11 de l'Accord-cadre général pour la Paix en Bosnie-Herzégovine de Dayton/Paris, ou « Accord sur la Force de police internationale ».

⁵⁴ Résolutions du Conseil de sécurité concernant la MINUBH : S/1035/1995, S/1088/1996, S/1103/1997, S/1107/1997, S/1144/1997, S/1168/1998, S/1184/1998, S/1357/2001, S/1423/2002.

⁵⁵ Conformément à l'Annexe 11 de l'Accord de paix, les principales tâches du GIP sont les suivantes :

- contrôler, observer et inspecter les activités des services de maintien de l'ordre, y compris les organismes, structures et procédures judiciaires connexes ;
- donner des avis au personnel et aux forces de maintien de l'ordre ;
- former le personnel de maintien de l'ordre ;
- faciliter, dans le cadre de la mission d'assistance, les activités de maintien de l'ordre des parties ;
- évaluer les menaces à l'ordre public et donner des avis sur la capacité des organismes de maintien de l'ordre à faire face à de telles menaces ;
- donner des avis aux autorités gouvernementales de Bosnie-Herzégovine au sujet de l'organisation d'institutions civiles efficaces de maintien de l'ordre ;
- fournir une aide en accompagnant le personnel de maintien de l'ordre des parties dans l'exercice de ses fonctions, quand il le juge approprié.

aux chiffres prévus dans les accords de restructuration. Le GIP a contribué à reconstituer des forces de police multi-ethniques qui ont facilité le retour des réfugiés et des personnes déplacées.

Les fonctions de reconstruction et de réforme du GIP se sont élargies aux travaux de mise en place et de formation d'une police des tribunaux ou d'une police des frontières, au-delà du cadre du ministère de l'intérieur. Le GIP a également apporté un appui à la police locale en installant les membres de son personnel dans les bâtiments du ministère de l'intérieur, les centres de sécurité publique et les commissariats de police, et en fournissant les conseils d'experts dans certaines enquêtes. Le GIP a reçu pour autres missions le recensement des armements, l'inspection des prisons et la surveillance de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la contrebande et la criminalité organisée. En outre, le GIP était chargé d'étudier les demandes d'assistance qui lui étaient adressées par des acteurs politiques locaux et des institutions de maintien de l'ordre en Bosnie-Herzégovine : il aidait en priorité les parties à instaurer les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et démocratiques. La présence du GIP en Bosnie pendant presque sept ans n'a pas encore permis de rétablir la sécurité dans le pays. Le succès de la mission de suivi sera donc jugé sur les capacités de la police locale à assurer définitivement un environnement sûr à la Bosnie.

D'après le rapport récemment publié par l'*International Crisis Group*, intitulé « *Policing the Police in Bosnia: Further Reforms Agenda* »⁵⁶ (Faire régner l'ordre dans la police en Bosnie : calendrier des nouvelles réformes), la réforme de la police en Bosnie est encore loin d'être achevée⁵⁷. La police de Bosnie souffre en effet de plusieurs faiblesses de nature institutionnelle. Tout d'abord, l'Accord-cadre de Dayton/Paris a confirmé la division du pays en trois entités et a ainsi accentué son dysfonctionnement par la création d'autorités décentralisées. Il en va de même pour la police : quatorze forces différentes cohabitent

en Bosnie-Herzégovine. Elles coopèrent très peu, voire pas du tout. Ce manque de collaboration entre la police, les procureurs et les juges empêche d'instaurer un véritable Etat de droit. Pour finir, la société ne fait guère confiance à la police.

Une approche élargie

Dans ses conclusions du 18 février 2002, le Conseil a également décidé que, pour assurer efficacement la relève du GIP, l'Union devrait envisager une approche large. Il préconise par exemple des activités portant sur l'Etat de droit en général, y compris des programmes de développement institutionnel et des activités de police, se complétant et se renforçant mutuellement. La MPUE devrait, dans ce cas, coordonner ses actions avec les programmes de la Commission. L'approche régionale de l'UE fixait dès 1996 un cadre aux relations avec cinq pays de la région de l'Europe du Sud-Est dont la Bosnie-Herzégovine. L'approche régionale avait pour objectifs de soutenir la mise en œuvre des accords de paix de Dayton/Paris et d'Erdu et de créer une zone de stabilité politique et économique, à travers trois mesures :

- l'établissement et le maintien de la démocratie et de l'Etat de droit ;
 - le respect des minorités et des droits de l'homme ;
 - la relance de l'activité économique.
- En 1999, la Commission a lancé une approche renforcée vis-à-vis des pays d'Europe du Sud-Est⁵⁸, avec l'établissement d'un processus de stabilisation et d'association supposant :
- l'élaboration d'accords de stabilisation, dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne ;
 - le développement des relations économiques et commerciales avec la région et ainsi qu'à l'intérieur de celle-ci ;
 - l'amplification de l'aide économique et

⁵⁶ International Crisis Group, *Balkans Report*, n. 130, 10 mai 2002.

⁵⁷ Voir les recommandations énumérées dans le rapport de l'ICG.

⁵⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 26 mai 1999, sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est, COM (1999) 235 final.

financière existante ;

- l'aide à la démocratisation, à l'éducation et au développement institutionnel ;
- le développement du dialogue politique⁵⁹.

L'assistance financière fournie par l'Union à la région, notamment à travers le programme CARDS (Assistance Communautaire pour la Reconstruction, le Développement et la Stabilisation), est considérable (4,65 milliards d'euros pour la période 2000-2006), et renforce le processus de stabilisation et d'association. Le programme CARDS⁶⁰ se substitue aux programmes d'assistance communautaire destinés aux pays de l'Europe du Sud-Est (OBNOVA)⁶¹ pour la reconstruction et l'aide au retour des réfugiés en ex-Yougoslavie, et PHARE⁶²). L'objectif du programme CARDS est de contribuer au processus de stabilisation et d'association de la région, d'y développer un cadre institutionnel, législatif, économique et social, orienté vers les valeurs et les modèles de l'UE, et d'y promouvoir l'économie de marché. Un cadre stratégique a été établi pour la période 2002-2006 en vue de définir les objectifs à long terme et les domaines prioritaires d'intervention du programme. C'est sur cette base que des programmes indicatifs pluriannuels sont désormais établis par pays pour une période de 3 ans⁶³. Ils définissent les

réformes à réaliser, évaluent les progrès accomplis et proposent les budgets indicatifs. Le cadre stratégique, adopté par la Commission en octobre 2001, accorde à chaque pays couvert par le programme CARDS un maximum de 197 millions d'euros pour la période 2002-2006. Le soutien apporté par les programmes de la Commission est essentiel pour la MPUE si elle veut assurer le renforcement de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine.

Le cadre juridique

Du point de vue du droit international, le mandat de la mission a une bonne assise. Tout d'abord, la proposition de l'UE a été acceptée par le Conseil de mise en œuvre de la paix (*Peace Implementation Council*)⁶⁴. Ensuite, le 4 mars 2002, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont invité l'Union à assurer la relève de la mission de police de Nations Unies⁶⁵. Enfin, le 5 mars 2002, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1396 dans laquelle il se félicite que l'Union soit prête à assurer la relève du GIP⁶⁶. Le feu vert de la communauté internationale a permis au Conseil d'arrêter en toute tranquillité l'action commune relative à la Mission de police de l'Union euro-

⁵⁹ Pour l'évaluation récente du programme, voir le Rapport de la Commission du 3 avril 2002, COM (2002) 163 final.

⁶⁰ Règlement CE 2666/2000 adopté par le Conseil le 5 décembre 2000.

⁶¹ Règlement CE n 1628/96.

⁶² Règlement CEE n 3906/89 et 1360/90.

⁶³ Voir Stratégie pour la Bosnie-Herzégovine 2002-2004.

⁶⁴ Communication du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, 28 février 2002 : « Le Comité directeur du PIC accueille avec joie et accepte l'offre que lui a faite le Conseil Affaires générales de l'UE les 18 et 19 février d'envoyer une Mission de Police de l'UE (MPUE) à partir du 1er janvier 2003, à l'expiration du mandat de la Force de police internationale de l'ONU, qui permettrait de poursuivre la formation des forces de police de Bosnie-Herzégovine pendant trois ans. Cette formation sera dispensée moyennant des conseils, un suivi et des inspections du personnel et des structures de police de Bosnie-Herzégovine. Cette mission sera soutenue par les programmes de reconstruction des institutions communautaires, ce qui lui donnera une large vision de toutes les questions touchant à l'Etat de droit. A cette fin, elle travaillera en étroite coopération avec la Commission judiciaire indépendante de l'OSCE et avec les programmes appropriés sous l'égide de la *Rule-of-Law Task Force*. Le Comité directeur se félicite également que l'UE ait accepté d'inviter des Etats non membres à participer à la MPUE. Il apprécie l'intérêt dont elle a fait preuve et les consultations prochaines prévues à cet effet. Le Comité directeur se félicite de l'intention exprimée par l'UE de poursuivre la coordination avec les Nations unies et de tenir des consultations avec les organisations compétentes, notamment l'OTAN et l'OSCE. Le Comité directeur prend note de la nécessité de fournir des policiers professionnels hautement qualifiés pour assurer l'efficacité de cette mission internationale. Il offre un soutien sans réserve à l'UE pour lui permettre, en coordination avec la MINUBH et le Haut Représentant et en conformité avec les dispositions propres à assurer le respect plein et entier de l'acquis de l'AGCP, un transfert de responsabilités sans heurt entre la MINUBH/FPI et la MPUE. Le Comité directeur demande au Haut Représentant d'informer le Secrétaire général des Nations unies de sa décision. ».

⁶⁵ Un accord devrait être conclu à cette fin entre les autorités de Bosnie-Herzégovine et l'UE.

⁶⁶ UN doc. S/1396/2002, 5 mars 2002.

peenne⁶⁷. L'Action commune contient dans son annexe le mandat de la Mission. Le Conseil du 11 mars 2002 a ensuite décidé de l'action commune relative à la nomination du Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) en Bosnie-Herzégovine⁶⁸. Pour compléter la liste des documents constituant la base juridique de la mission, nous pouvons ajouter l'accord récemment signé entre l'UE et les autorités de Bosnie-Herzégovine au sujet du statut du personnel de la MPUE, notamment des privilèges, immunités et autres garanties nécessaires à l'exécution et au bon déroulement de la mission⁶⁹.

Les objectifs de la MPUE

La MPUE a pour objectif stratégique d'améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine. Pour y parvenir, l'UE entend concentrer ses efforts sur quatre tâches :

- ▶ maintenir, en préservant les acquis du GIP, les niveaux actuels de compétences au plan institutionnel et personnel ;
- ▶ améliorer, par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, les capacités de gestion et d'action de la police ;
- ▶ renforcer le professionnalisme dans les ministères ainsi qu'au niveau des policiers de haut rang par des fonctions de conseil et d'inspection ;
- ▶ veiller à ce qu'un contrôle politique approprié soit exercé sur la police.

Pourtant l'ambition réelle de la MPUE, soutenue par les programmes de développement institutionnel de la Commission⁷⁰, serait une action plus large visant à renforcer l'Etat de droit et à mettre en place des dispositifs de police durables gérés par la Bosnie-Herzégovine. Pour assurer les opérations de suivi, d'encadrement et d'inspection, dont l'action s'intègre dans le cadre plus large de l'action en faveur de l'Etat de droit, le mandat de la MPUE a également fixé des objectifs opérationnels.

4.2 La structure de la MPUE

La planification

En vue d'assurer la relève du GIP sans solution de continuité, le Conseil a décidé de mettre en place une équipe de planification à partir du 1^{er} avril 2002. Cette équipe restera en fonction jusqu'au 31 décembre 2002. Elle se compose du chef de mission⁷¹ ainsi que du personnel nécessaire pour assurer les fonctions répondant à la mission. Depuis mai 2002, une trentaine de personnes travaillent à Sarajevo en coopération avec le GIP. L'équipe de planification et le Secrétariat général du Conseil (principalement la DG IX, Unité de Police) ont été chargés de la préparation du concept d'opération⁷² (CONOPS), à partir duquel l'équipe de planification a ensuite établi le plan d'opération (OPLAN) et mis au point tous les instruments techniques nécessaires à l'exécution de la MPUE.

⁶⁷ Action commune du Conseil, EU doc. 2002/210/PESC du 13 mars relative à la Mission de Police de l'UE.

⁶⁸ Action commune du Conseil, 2000/211/PESC, du 11 mars 2002, Paddy (Lord) Ashdown a été nommé Représentant spécial de l'UE en Bosnie-Herzégovine.

⁶⁹ L'Accord sur le statut des forces (SOFA) a été négocié par la Présidence au nom de l'UE (l'art. 24 TUE), et approuvé par la Décision du Conseil du 30 septembre 2002 concernant la conclusion de l'accord entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine relatif aux activités de la Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine, 2002/845/PESC.

⁷⁰ Voir la Stratégie de l'UE 2002-2006 pour la Bosnie-Herzégovine.

⁷¹ Décision du Conseil du 11 mars 2002, 2000/212/PESC. Sven Christian Frederiksen est nommé chef de la mission/Commissaire de police de la MPEU à compter du 1^{er} janvier 2003 ; jusqu'à cette date, il est chef de l'équipe de planification ; il faut rappeler que M. Frederiksen était chef du GIP.

⁷² Voir « Draft text of Concept of Operation For the EUPM in Bosnia and Herzegovina, Select Committee on European Scrutiny 27th Report of The United Kingdom Parliament », 30 avril 2002.

La structure et la chaîne de commandement

La structure et la chaîne de commandement de la MPUE ont été définis par le Conseil⁷³. Son Quartier général principal se trouve à Sarajevo et se compose du chef de la mission/commissaire de police et du personnel prévu dans l'OPLAN. Une partie du personnel est constituée des agents de liaison chargés des contacts avec d'autres organisations internationales sur le terrain. Ces agents sont déployés par le chef de la MPUE en fonction des besoins. Dans un premier temps, outre le quartier général, un total de 24 unités d'encadrement devrait être installé aux mêmes endroits que les différentes structures de police de Bosnie- Herzégovine de niveaux intermédiaire et supérieur⁷⁴.

Le chef de la mission/commissaire de police doit assumer le commandement opérationnel de la MPUE et la gestion quotidienne de ses opérations. Même si les autorités nationales transfèrent le commandement opérationnel (OPCOM) au chef de la MPUE, tous les policiers restent entièrement sous le commandement de l'autorité nationale appropriée. De même, le chef de la mission est responsable des questions de discipline touchant au personnel, mais les actions disciplinaires sont du ressort de l'autorité nationale.

La MPUE s'inscrit dans le cadre plus large de l'action de l'Union en faveur de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine et, pour cette raison, fait partie d'une chaîne de commandement unifiée. Le RSUE rend compte au Conseil par l'intermédiaire du Secrétaire général/Haut Représentant, le Comité politique et de Sécurité (COPS) assure le contrôle politique et la direction stratégique, le chef de la mission, qui dirige la MPUE et assure sa gestion quotidienne, rend compte au SG/HR par l'intermédiaire du RSUE. Le SG/HR, quant à lui, donne des orientations au chef de la mission par l'intermédiaire du RSUE.

La coordination au plus haut niveau s'effectue à travers la double fonction de M. Ashdown,

qui assure à la fois les responsabilités de Haut Représentant des Nations unies et de Représentant spécial de l'UE. Il constitue de surcroît le point de contact entre le SG/HR de l'UE et le chef de la mission.

Le personnel

L'efficacité de la MPUE, qui a adopté une approche de gestionnaire à l'égard de l'opération, dépendra directement des compétences du personnel et de son aptitude à assurer la continuité. A cet effet, il était fortement recommandé dans le mandat de la MPUE de sélectionner du personnel qualifié et de le détacher pour des périodes d'un an au moins.

Pour débiter la mission en janvier 2003, un détachement de 500 policiers provenant de 34 pays est prévu. Les policiers seront détachés par :

- les Etats membres de l'UE (environ 420 personnes),
- les Etats européens membres de l'OTAN ne faisant partie de l'UE et d'autres pays candidats à l'adhésion à l'UE (environ 80),
- les Etats membres de l'OSCE qui ont détaché du personnel auprès du GIP.

Signalons par ailleurs que les policiers provenant du GIP représentent environ 20% du personnel détaché de la MPUE (voir annexe a.3). Chaque Etat membre de l'Union devra supporter les dépenses afférentes aux policiers qu'il détache, ce qui comprend les salaires, les indemnités et les frais de voyage. Les pays non membres de l'UE participant à la mission sont invités à apporter une contribution à la MPUE et à couvrir les coûts de déplacement des policiers.

Les critères retenus pour la présélection puis la sélection du personnel de police civile ont été définis par l'équipe de planification, en coopération avec l'Unité de police. Quatre niveaux de sélection hiérarchiques et huit types de fonctions/activités différentes ont été pris en considération. Tous les postes du personnel ont été

⁷³ Action commune 210/2002/PESC du 11 mars 2002.

⁷⁴ Y compris au sein des entités, des centres chargés de la sécurité publique, des cantons, de l'Agence nationale de protection du renseignement, du Service national des frontières et au sein du district de Brcko.

définis par l'équipe de planification et leur déploiement a débuté en octobre. Fin 2002, 66% du détachement devrait déjà être sur place et le reste des effectifs arriver en janvier/février 2003. La structure de la MPUE repose sur trois piliers : opérationnel, programmation/évaluation, administratif.

La MPUE a compétence pour recruter sur la base de contrats, en fonction des besoins, le personnel civil international et le personnel local. Les Etats membres de l'UE ou les institutions communautaires peuvent également, si nécessaire, détacher du personnel civil international.

Le financement

En ce qui concerne le financement de la MPUE, au moment de l'adoption de l'action commune relative à la MPUE, le Conseil a estimé les coûts de mise en route de l'opération⁷⁵ pour 2002 à 14 millions d'euros. Il était possible de les financer à partir du budget communautaire 2002.

Pour les années 2003-2005, le Conseil a évalué les frais de fonctionnement de la MPUE à 38 millions d'euros par an. Ce montant se répartit comme suit :

- 18 millions d'euros, soit 17 millions au maximum en indemnités journalières en fonction des taux fixés et un million pour les frais de voyage ;
- 20 millions d'euros, soit 11 millions pour le fonctionnement opérationnel, 4 millions pour le personnel local et 5 millions pour le personnel civil international.

Les 18 millions d'euros correspondant aux dépenses administratives proviennent du budget communautaire. Cependant, le mode de financement des 20 millions d'euros pour les dépenses opérationnelles était encore incertain le 26 novembre 2002⁷⁶. Ce jour là, le Parlement européen a approuvé une augmentation du budget de la PESC de 17,5 millions d'euros pour

l'année 2003 afin de couvrir les frais opérationnels de la mission menée en Bosnie.

Afin d'exposer plus clairement les difficultés liées au financement des dépenses opérationnelles de la MPUE, il nous faut tout d'abord préciser le mode de financement de la PESC en général⁷⁷. Ce financement est décrit dans les articles 28 du TUE et 268 du TCE :

- les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la PESC sont à la charge du budget des Communautés européennes ;
- les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre des dispositions relatives à la PESC sont également à la charge du budget des Communautés européennes. L'article 28 du TUE introduit cependant une exception pour les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, qui sont donc exclues du budget. Le Conseil peut également décider à l'unanimité d'exclure certaines matières du financement communautaire.

Lorsqu'une dépense n'est pas imputée au budget de l'Union, elle est à la charge des Etats membres en fonction du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, ne décide d'appliquer une autre clé de répartition.

Pour les dépenses opérationnelles de la PESC, les crédits sont inscrits à la section III « Commission » du Budget, la section II « Conseil » ne comportant que des dépenses administratives. Si une dépense opérationnelle est nécessaire à la mise en œuvre d'une action commune, le Conseil ordonne ces dépenses et la Commission doit l'exécuter après s'être assurée de sa régularité et de sa légalité, en vertu de l'article 274 du Traité et de l'article 53 du Règlement financier. Les crédits relatifs aux actions extérieures de l'Union, destinées à financer les dépenses opérationnelles, figurent dans la section III « Commission » du Budget de l'Union, à la sous-section B8 « PESC » dont le projet de

⁷⁵ Y compris les équipements et l'équipe de planification, article 9 du règlement financier, Action conjointe du Conseil du 11 mars 2002 sur la Mission de Police de l'UE.

⁷⁶ « The EU struggling on funding for Bosnia police », *The Financial Times*, 26 novembre 2002, p. 2.

⁷⁷ Document du Secrétariat de la Convention européenne concernant une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures, chapitre III, *Le financement de la PESC*, Groupe de travail VII, « Action extérieure », WG VII-WD 14 du 28 octobre 2002.

budget pour 2003 proposait qu'elle soit dotée de crédits pour un montant total de 47,5 millions d'euros⁷⁸.

Quant au montant des crédits alloués à la PESC, le nouvel Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire⁷⁹, confirme que « le montant total des dépenses opérationnelles de la PESC est inscrit intégralement au même chapitre du budget « PESC » et stipule que ce montant est réparti entre les articles suivants :

- observation et organisation d'élections/participation à des processus de transition démocratique,
- envoyés de l'Union,
- prévention des conflits/ processus de paix et sécurité,
- aide financière aux processus de désarmement,
- contributions à des conférences internationales,
- actions urgentes, le montant affecté à ces actions ne pouvant dépasser 20% du montant global de la sous-section B8 « PESC » du budget.

L'accord fixe aussi les perspectives financières de 2000 à 2006, limitant les crédits d'engagement matière par matière. Cependant, en ce qui concerne le financement de la PESC, il prévoit⁸⁰ que chaque année, les institutions s'efforcent de parvenir à un accord, sur la base d'une proposition de la Commission⁸¹, sur le montant des dépenses opérationnelles à imputer au budget des Communautés conformément à l'article 28 du TUE et sur la répartition de ce montant entre les articles « PESC » du budget de l'Union.

Quels sont donc les obstacles à l'engagement des dépenses opérationnelles prévues à l'article 28 du TUE ? En raison du caractère juridiquement imprécis du texte concernant les actions communes de l'Union, la Commission a parfois du mal à vérifier, comme elle en a l'obligation, la régularité et la légalité des dépenses qu'elle est appelée à exécuter. Faute de bases juridiques solides, elle tend à exercer un contrôle préalable sur l'action elle-même, d'où les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de décisions prises par le Conseil.

Pour améliorer la situation, le Parlement, lors de l'acceptation du budget 2003, a contraint le Conseil à l'informer sur ses dépenses en respectant des délais stricts. Chaque année avant le 15 juin, le Conseil doit soumettre au Parlement un document exposant les actions prévues dans le cadre de la PESC pour l'année suivante et les implications financières qu'elles peuvent avoir pour le budget de l'Union. Les deux parties sont également convenues que, chaque fois que le Conseil prend une décision dans le domaine de la PESC entraînant une augmentation des dépenses, il doit en informer le Parlement dans un délai de 5 jours. Selon Terence Wynn, Président de la Commission des budgets du Parlement : « Cela apportera plus de transparence dans le financement de la PESC »⁸². En échange, le Conseil a demandé 17,5 millions de plus par rapport à l'année dernière⁸³, augmentation essentielle pour couvrir les dépenses opérationnelles de la MPUE. Comme nous l'avons déjà mentionné, pour l'année 2003, un montant de 47,5 millions pour la sous-section B8 du budget a été accepté par le Parlement⁸⁴.

⁷⁸ Document de travail du Parlement européen sur le projet de budget pour l'exercice financier 2003, Section III – Commission, Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, 26 juillet 2002, PE 320.183.

⁷⁹ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire du 6 mai 1999 ; Journal Officiel C 172, 18 juin 1999.

⁸⁰ L'article 39 de l'Accord prévoit une procédure de concertation budgétaire Conseil-Parlement, selon laquelle les deux parties sont tenues de parvenir à un accord sur le montant global du chapitre « PESC » du budget.

⁸¹ Avis de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense à l'intention de la Commission des budgets sur le budget 2003 dans la perspective de la procédure de concertation préalable à la première lecture du Conseil, 4 juin 2002, PE 309.695.

⁸² Euobserver, « L'UE augmentera ses dépenses pour la PESC en 2003 », Bruxelles, 26 novembre 2002, www.Euobserver.com.

⁸³ Pour l'année 2002, le montant a été fixé à 30 millions d'euros. Il était de 36 millions d'euros pour 2001.

⁸⁴ Euobserver, *op. cit.* dans note 82.

Etat des lieux

Lors du Conseil européen de Laeken, l'UE a déclaré son « opérationnalité » : « l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion des crises »⁸⁵. La première Mission de police de l'Union débutera le 1^{er} janvier 2003. Son déroulement constituera évidemment une preuve de l'opérationnalité de l'Union. Il ne faut cependant pas considérer cette mission comme un test pour la PESD en général. La mission représente plutôt un essai des capacités européennes dans le domaine de la gestion civile des crises et de la mise en œuvre du mécanisme de gestion non militaire des crises prévu dans le plan d'action d'Helsinki. A la veille du début de la MPUE, une question s'impose : la police européenne est-elle en train de se constituer ? Après avoir examiné l'expérience acquise dans le domaine de la police, les développements récents dans ce domaine et leur mise en œuvre à travers la première mission de police, nous allons tenter maintenant de faire le bilan des avantages et des inconvénients de la situation que doit affronter la MPUE.

5.1 Avantages

- Le début de la mission confirme la cohérence entre les engagements de l'UE (Déclaration d'opérationnalité) et la réalité opérationnelle de la PESD (l'Union est prête à assumer les « missions de Petersberg » définies à l'article 17 du TUE).
- Avec la mise en place de la PESD et la gestion d'une première mission dans laquelle l'UE a le statut d'organisation « chef de file », celle-ci devient enfin un acteur crédible pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.
- La MPUE a été créée dans un cadre juridique approprié : le mandat de la mission a été défini par l'action commune du Conseil ; la relève du GIP a été approuvée par la Résolution 1396 du Conseil de sécurité des Nations unies et le statut du personnel de la Mission est garanti par la signature d'un accord entre l'UE et les autorités de Bosnie-Herzégovine.
- La communauté internationale (Conseil de sécurité, Commission de mise en œuvre de la paix, autorités de Bosnie-Herzégovine) a soutenu sans réserve la relève du GIP par l'Union européenne.
- La conception élargie de la MPUE constitue un atout pour la coordination de l'ensemble des activités de la Mission en Bosnie-Herzégovine (Bureau du Haut Représentant de l'ONU et programmes de la Commission) et s'harmonise avec la conception large de la gestion des crises (voir les domaines prioritaires et les principes directeurs définis par l'UE).
- La mission de suivi paraît plus facile à réaliser du point de vue opérationnel et stratégique.
- La mise sur pied d'une équipe de planification, qui a travaillé à Sarajevo à partir de mai 2002, sous la direction de M. Friedriksen (à partir du 1^{er} janvier, il sera chef de la Mission/Commissaire de police), devrait assurer une bonne préparation opérationnelle.
- Les effectifs raisonnables (550 personnes détachées) et la durée moyenne (3 ans) de l'opération, s'agissant de gestion non militaire des crises, permettront à l'Union d'entamer ses nouvelles activités sans grand risque.
- La nomination de M. Ashdown, qui assume à partir de mai 2002 la double fonction de Haut Représentant du Secrétaire général des Nations unies et de Représentant spécial de l'UE, montre

⁸⁵ Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence, Annexe II, Déclaration d'opérationnalité de Politique commune de Sécurité et de Défense.

la volonté de l'Union de coordonner efficacement l'ensemble des activités de la mission.

► L'expérience acquise au cours des premières missions de police (Mostar, Albanie), peut être considérée comme un avantage limité. Néanmoins, les personnels de la MPUE qui ont bénéficié d'une première expérience sur le terrain pourraient s'adapter plus facilement au travail en milieu non sécurisé.

5.2 Inconvénients

A la suite de notre réflexion sur les inconvénients et les difficultés de la mission, il nous faut citer en premier lieu l'incertitude de la situation politique de la Bosnie-Herzégovine. Les divisions qui séparent les trois entités restent très marquées après 7 ans de présence de la MINUBH. Les dernières élections ont montré que la société était favorable aux partis nationalistes.

► La MPUE a décidé de renforcer les structures centrales de la Bosnie-Herzégovine. Or une centralisation étatique est sans doute difficile à réaliser dans la situation actuelle.

► La réforme de la police de Bosnie-Herzégovine est loin d'être achevée. Il faudra tenir compte de tous les problèmes que le GIP a rencontrés dans la réforme de la police et se servir de son expérience. Le travail de fond a déjà été fait mais la prolongation du mandat de la mission à 7 ans et les difficultés qu'elle a connues dans la poursuite de ses objectifs montrent que cette réforme est une tâche fort complexe. Il s'agit non seulement d'unifier la police locale, mais encore de lutter contre la corruption qui sévit parmi les policiers en raison de leurs moyens limités et de leurs salaires trop faibles et représente un défi majeur.

► La lutte contre la criminalité organisée constitue la tâche la plus ardue pour la police locale. Même si des progrès considérables ont été enregistrés (la police a réussi à combattre les infractions moins graves, elle est parfois en mesure de contenir les émeutes et peut surveiller le trafic routier), elle reste incapable de réprimer la criminalité organisée. Face à ce type de délit

que n'arrête aucune frontière, ni celle du canton ni même celle de l'Etat, la police locale divisée en quatorze forces distinctes, privée de moyens techniques et sans qualifications professionnelles suffisantes, reste impuissante. La situation est également aggravée par le chômage, une partie de la population voyant dans la criminalité un choix acceptable pour gagner sa vie. Cependant, la Mission de police de l'UE ne peut s'occuper de ces délits, car en tant que force de police civile, elle est dépourvue de pouvoir d'exécution. Elle peut assurer un entraînement mais ne peut mener des enquêtes. Dans le cadre du Bureau du Haut Représentant, une cellule (*Criminal Task Force*) a été récemment mise en place mais elle fonctionne plutôt comme cellule de renseignement que comme bureau d'investigation. Il importe néanmoins de définir les possibilités de coopération dans ce domaine.

► Le manque de pouvoirs exécutifs de la MPUE la conduira à utiliser la méthode de « la carotte et du bâton ». Dans les situations difficiles à gérer, la MPUE peut jouer, d'une part, sur le caractère conditionnel des programmes de la Commission, d'autre part, sur le fait qu'elle peut attribuer au Commissaire de police/Chef de la Mission le pouvoir de renvoyer les policiers locaux s'ils ne remplissent pas leur tâche.

► La méthodologie de type gestionnaire retenue dans le mandat de la MPUE peut poser problème, car elle dépend surtout des qualifications et de la flexibilité du personnel détaché. L'évaluation progressive de la situation sur place et l'adaptation des méthodes du travail à cette situation constitue la bonne approche, mais elle ne peut reposer sur les seules compétences du personnel. Des plans génériques de gestion des crises devront être élaborés longtemps à l'avance.

► Les moyens de la MPUE (budget et personnel) sont deux fois plus faibles que les moyens du GIP, alors que la Mission doit assurer le suivi du mandat de ce dernier.

► La MPUE a décidé de concentrer ses efforts sur la formation des policiers de moyen et de haut rang, et d'apporter son aide aux gouvernements locaux et central, risquant ainsi de ne plus assurer le contrôle de police sur le terrain.

Conclusion

Nous avons relevé plusieurs aspects positifs qui peuvent contribuer à la réussite de la MPUE. Diverses difficultés la guettent néanmoins. Certaines tiennent à la situation politique de la Bosnie-Herzégovine, d'autres au caractère propre de la mission et à la conception générale de l'UE en matière de gestion civile des crises. Comment la MPUE parviendra-t-elle à les surmonter ? C'est là une première inconnue. L'autonomie décisionnelle de l'UE soulève un autre problème, étroitement lié au précédent. Comme organisation « chef de file », elle doit aussi gérer l'ensemble de la mission et coordonner les activités de personnels provenant de 34 pays. Si ceux-ci ont été sélectionnés par l'équipe de planification, ils n'ont pas été entraînés ensemble.

La question de l'efficacité de l'approche gestionnaire se pose à nouveau car elle s'appuie sur les qualifications et capacités opérationnelles du personnel. Nous pouvons nous interroger non seulement sur la coordination à l'intérieur de la mission mais aussi sur l'aptitude de l'UE à coordonner sa mission en Bosnie-Herzégovine horizontalement (entre la Commission et le Conseil et entre les piliers) et du point de vue de la gestion civile et militaire (entre la MPUE et la SFOR). Ces trois fonctions sont capitales pour le bon déroulement de la mission.

Il est essentiel pour la PESD et pour la définition de son concept de gestion des crises de savoir si la MPUE est encore une opération *ad hoc* ou, en définitive, un précédent constructif pour la PESD. L'Union a défini ses objectifs pour la gestion des crises, elle s'est déclarée opérationnelle, mais n'est pas parvenue à élaborer un concept sans faille pour l'ensemble de la gestion des crises (*Crisis Management Concept*). On court encore une fois le danger des missions ad hoc, telles que nous les avons connues au cours de la dernière décennie. Le concept stratégique et opérationnel de la MPUE devrait s'inscrire dans le concept global de la gestion des crises par l'UE.

En même temps, il est vrai que, pour ne pas sembler abstrait, ce concept doit également découler de l'expérience sur le terrain, notamment de l'expérience spécifique de l'Union – qui ne sera pas forcément la même que celle de l'ONU ou de l'OSCE. Est-il possible de garantir la cohérence et l'efficacité alors que la création de la MPUE a précédé l'élaboration du concept général ? Si l'Union a décidé de « se former sur le tas » (*learning by doing*), cette première mission ne constitue pas un « test » proprement dit – il n'y a ni concept ni doctrine à tester – mais plutôt un exercice initial de gestion des crises pour l'UE.

Jusqu'à présent, la gestion civile des crises a été quelque peu occultée par la dimension strictement militaire de la PESD. Avec la mise en place de la MPUE, l'importance de la gestion non militaire des crises est, d'une certaine façon, réhabilitée. Cette première mission, qui vise au renforcement de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine (à travers non seulement la réforme de la police, mais aussi la consolidation des structures centrales du pays), nous permettra de vérifier si l'Union est prête à mener ce type de mission. Parmi les quatre domaines prioritaires de la gestion civile des crises (police, renforcement de l'Etat de droit, administration et protection civiles) définis lors du Conseil de Feira, la police européenne est donc la première à voir le jour. C'est là une très bonne occasion de mettre l'Union à l'épreuve, d'accumuler de l'expérience directe, d'en tirer des leçons utiles et d'échapper aux risques d'« ad-hocisme » qui ont hanté jusqu'ici la gestion européenne des crises – d'autant plus qu'au Conseil européen de Copenhague, l'UE a souhaité reprendre également (de l'OTAN cette fois-ci) les aspects purement militaires de la mission internationale de paix en Bosnie-Herzégovine. Ce serait là un défi majeur pour la PESD, mais aussi une opportunité unique de conjuguer gestion civile et gestion militaire des crises.

Annexes

Sigles

ACGP	Accord-cadre général pour la paix
AMUE	Administration de la ville de Mostar par l'Union européenne
ATNUTO	Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental
CARDS	Assistance communautaire pour la Reconstruction, le Développement et la Stabilisation
CE	Communautés européennes
CIVCOM	Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises
CONOPS	Concept d'opération
COPS	Comité politique et de Sécurité
CPI	Coopération politique intergouvernementale
D IX	Direction IX / Gestion civile des crises et coordination
DPKO	Department of Peace-keeping Operation
EFCT	Equipes de Formation et de Conseil sur le Terrain
EMCP	Élément multinational de Conseil en matière de Police
EMCP-E	Élément multinational de Conseil en matière de Police (élargie)
FMPA	Force multinationale de Protection en Albanie
FORPRONU	Force de protection des Nations unies en Yougoslavie
FPUM	Force de Police unifiée à Mostar
GIP	Groupe international de Police des nations unies
GPM	Groupe politico-militaire de l'UEO
IFOR	Force de mise en œuvre
KFOR	Force internationale de paix au Kosovo
KPSS	Ecole de police au Kosovo
MdE	Mémorandum d'Entente
MINUBH	Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine
MINUK	Mission des Nations unies au Kosovo
MPUE	Mission de Police de l'Union européenne
MRR	Mécanisme de Réaction rapide
OBNOVA	Programmes d'assistance communautaire destinés aux pays de l'Europe du Sud-Est
ONU	Organisation des Nations unies
OPCOM	Commandement opérationnel
OPLAN	Plan d'opération
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PCSD	Politique commune de Sécurité et de Défense
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
PHARE	(programme) Pologne-Hongrie d'aide à la reconstruction économique
RSUE	Représentant spécial de l'UE
SG/HR	Secrétaire Général/Haut Représentant de l'UE
TCE	Traité de la Communauté européenne
TUE	Traité de Maastricht sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

Bibliographie

- « European Approaches to Civilian Crisis Management », BASIC (*British American Security Information Council*) Special Report on Roundtable Discussions held in Washington, D.C., October 2001 by Chris Lindborg
- « Improving the Civilian Crisis Management Capability of the European Union », CMI (*Crisis Management Initiative*) Working Paper on the Training for Civilian Personnel, March 2001
- « Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing », Workshop Report by Thomas Papworth and Sharon Wiharta, SIPRI, Stockholm, 4-5 May 2001
- « EU crises response capability, Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management », ICG Report, 26 June 2001
- « Policing the Police in Bosnia: A Further Reform Agenda », International Crisis Group Balkans Report n° 130, 10 May 2002
- « Elargir la participation au dispositif de gestion des crises de l'Union européenne », Rapport d'ISIS, mai 2002
- « EU Policing for Peace Operations: What does it mean? », Renata Dwan, Discussion Paper, The European Interdependence Research Unit, St Antony's College, University of Oxford, 2002
- « Putting ESDP to the Test: The EU's Police Mission to Bosnia Herzegovina », European Security Review, March 2002
- Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, août 2000
- « Les forces de police de l'UEO -Réponse au rapport annuel du Conseil », Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Giannattasio, rapporteur, 13 mai 1998
- « Missions de police internationale en Europe du Sud-Est », rapport présenté par M. Hancock et Lord Ponsonby, rapporteurs, 15 novembre 2000
- *L'opération Alba : Une réussite Pour l'ONU, un bilan mitigé pour l'Union européenne et l'UEO*, Maria Castillo, AFDI, XLIV, CNRS Editions, Paris, 1998
- « The Albanian Test Case », Stefano Silvestri, *The International Spectator*, volume XXXII, n. 3/4, July-December 1997
- « Innovations in Peace-keeping: the Case of Albania », Georgios Kostakos & Dimitris Bourantonis, *Security Dialogue*, 1998, Vol.29 (1)
- *L'Administration de Mostar par l'Union européenne*, Fabrizio Pagani, AFDI, XLII, CNRS Editions, Paris 1996
- « L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK », Eric Chevallier, *Occasional Papers* n. 35, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, mai 2002
- « Draft text of Concept of Operation for the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina », Select Committee on European Scrutiny, 27th Report of The United Kingdom Parliament, 30 April 2002

Documents officiels

- « Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission », 2002/210/PESC, *Official Journal L 070*, 13/03/2002
- « Communication from the Commission to the Council and European Parliament, Financing of civilian crisis management operations », COM (2001) 647 final, Brussels, 28.11.2001
- « Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil portant création d'un mécanisme de réaction rapide », 26 février 2001
- « Décision du Conseil instituant un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises », 2000/354/PESC, 22/05/2000
- « Accord sur la Force de police internationale », Annexe 11 de l'Accord de paix, Paris, 14 décembre 1995
- « Draft concept paper for a European Community Project on training for civilian aspects of crisis management », version as of 28 August 2001
- « Action Commune du 9 mars 1999 relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie », 1999/189/ PESC, *Journal officiel L 063* du 12/03/1999
- « Action commune du 14 décembre 2000 complétant l'action commune 1999/189/PESC », *Journal officiel L 324* du 21/12/2000

- Conseil européen de Cologne, 3-4 juin 1999, « Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », Annexe III des Conclusions de la Présidence
- Conseil européen d'Helsinki des 10-11 décembre 1999, Conclusions de la Présidence, Plan d'action
- Conseil européen de Santa Maria da Feira 19-20 juin 2000, Conclusions de la Présidence, Annexe I, rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de la Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense
- Conseil européen de Nice, 7-9 décembre 2000, Conclusions de la Présidence, Annexe II à IV, « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises »
- Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, Conclusions de la Présidence, Rapport de la Présidence sur la PCSD
- Conseil de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence, Annexe II, Déclaration d'opérationnalité de la Politique commune de Sécurité et de Défense

Répartition du personnel de la MPUE selon le pays d'origine

Member States			
Country	Total	Police	Civ-Secon
Austria	5	5	
Belgium	5	5	
Denmark	13	12	1
Finland	22	16	6
France	75	75	
Germany	85	80	5
Greece	10	10	
Ireland	3	3	
Italy	42	42	
Luxemburg	2	2	
Netherlands	28	28	
Portugal	22	22	
Spain	26	24	2
Sweden	16	13	3
United Kingdom	64	58	6
Total	418	395	23

Third States			
Country	Total	Police	Civ-Secon
Bulgaria	3	3	
Canada	7	7	
Cyprus	4	4	
Czech Republic	6	6	
Estonia	2	2	
Hungary	5	5	
Iceland	3	2	1
Latvia	4	4	
Lithuania	2	2	
Norway	8	6	2
Poland	12	12	
Romania	6	6	
Russia	5	5	
Slovakia	4	4	
Slovenia	4	4	
Switzerland	4	4	
Turkey	6	6	
Ukraine	5	5	
Total	90	87	3

EUPM selection process as of November 2002
Council Secretariat DGE IX - Police Unit

n° 41	La Bulgarie et la Roumanie dans le Pacte de stabilité <i>Ralitza Dimtcheva</i>	Janvier 2003
n° 40	Iraq: a European point of view <i>Martin Ortega</i>	December 2002
n° 39	Iraq: the transatlantic debate <i>Philip H. Gordon</i>	December 2002
n° 38	Getting there: building strategic mobility into ESDP <i>Katia Vlachos-Dengler</i>	November 2002
n° 37	From candidate to member state: Poland and the future of the EU <i>Rafał Trzaskowski</i>	September 2002
n° 36	Optimiser le processus de Barcelone <i>Dorothee Schmid</i>	Juillet 2002
n° 35	L'ONU au Kosovo : leçons de la première MINUK <i>Eric Chevallier</i>	Mai 2002
n° 34	Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? The view from Central Europe <i>Edited by Antonio Missiroli</i>	April 2002
n° 33	A new European Union policy for Kaliningrad <i>Sander Huisman</i>	March 2002
n° 32	Managing separatists states: a Eurasian case study <i>Dov Lynch</i>	November 2001
n° 31	Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense <i>Lydia Pnevmatidou</i>	Novembre 2001
n° 30	Reconciling the Prince's Two 'Arms'. Internal-external security policy coordination in the European Union <i>Ferruccio Pastore</i>	September 2001
n° 29	The challenge of Belarus and European responses <i>Ramunas Davidonis</i>	July 2001
n° 28	Developing the 'Moral' arguments: Russian rhetorical strategies on security post-Kosovo <i>Charlotte Wagnsson</i>	July 2001
n° 27	Coherence for European security policy. Debates - cases - assessments <i>Edited by Antonio Missiroli</i>	May 2001
n° 26	Le MTCR face à la prolifération des missiles <i>Mathieu Grospeud</i>	Mai 2001
n° 25	A common European export policy for defence and dual-use items? <i>Burkard Schmitt</i>	May 2001