

Une police européenne ?

Didier Bigo

In *Nouveau manuel de science politique*, A. Cohen, B. Lacroix and P. Riutort (dirs.), Paris, La Découverte, 2009

Une police européenne ? Il semble que pour certains le point d'interrogation soit de trop. La police européenne aurait un nom : Europol (European Office of Police). Cet Office créé en 1992, serait un FBI dans l'enfance, avec pour l'instant peu de pouvoirs opérationnels mais des capacités de renseignements et d'analyse autonomes, ainsi que la possibilité de demander aux polices nationales d'agir dès lors qu'il apparaît que des structures criminelles organisées agissent à une échelle qui implique deux ou plus de deux Etats membres. Les journalistes, de manière répétée, font le parallèle entre FBI et Europol, soit pour louer l'initiative en insistant sur la dimension transnationale de la criminalité ou même parfois sa dimension spécifiquement européenne – on a évoqué des eurocrimes –, et la nécessité de s'organiser dans la lutte contre le crime à ce niveau, soit pour s'indigner de la mise en place d'un office de police qui menacerait la souveraineté des Etats, serait mal contrôlé et serait l'agent surnois d'un fédéralisme rampant. Prisonnier d'une grille de lecture opposant souverainisme et fédéralisme, ou dans des modalités un peu plus subtiles intergouvernementalisme et neo-institutionnalisme, les analyses sur Europol passent à côté de l'essentiel, à savoir le fonctionnement de l'agence lui-même et ses relations avec les autres agences de sécurité .

Si Europol est important, c'est en tant que nœud dans un réseau d'institutions de sécurité intérieure qui sont simultanément des organismes agissant à l'échelle nationale et à l'échelle européenne – chaque agence européenne possédant des bureaux dans un centre, dans le cas d'Europol à La Haye, mais aussi et surtout des bureaux dans les pays membres à partir de points de contacts nationaux relayant les demandes du centre et adressant les demandes locales-, et des institutions qui communiquent entre elles, échangent des données (fichiers d'analyse sur des trafics, des zones particulières, ou des données à caractère individuel), et les transmettent éventuellement à des pays tiers. Europol est ainsi en réseau avec toute une série d'autres institutions appartenant à des piliers différents et ayant des missions spécifiques, mais qui toutes visent à couvrir les enjeux de sécurité intérieure de l'Union Européenne: OLAF sur les questions de contrefaçon, Frontex sur les questions des étrangers recherchés et passant les frontières, SitCen sur les questions d'analyse de la menace terroriste, Eurojust sur les

questions de criminalité, Cepol sur la formation des policiers en Europe, et en sus Interpol sur les recherches de criminels dans les pays non membres de l'Union et qui n'ont pas encore de liens privilégiés avec l'Union. Ce réseau passe par de très nombreux liens humains créant des réseaux de contacts particulièrement dense et des formes de mobilités fréquentes entre agences, ainsi que la constitution de bases de données propres aux différentes agences et à l'accès à certaines données recueillies par les autres institutions. Mais Europol a sans doute une place particulière dans ce réseau, car c'est l'office qui est le mieux à même, vu sa position, d'avoir des contacts avec toutes les autres agences, et qui a la possibilité, grâce à sa personnalité juridique, de passer des accords avec des agences des pays tiers. Par ailleurs les pays membres de l'Union participent officiellement à son Conseil de gestion et ils se sentent ainsi mieux représentés à Europol qu'à Interpol qui manque de bases légale et institutionnelle aussi fortes.

Ce réseau ou plus exactement ces réseaux, parfois collaborant, parfois en concurrence, sont anciens. Ils ont souvent commencé de manière informelle dans les années 1970 au moment où les polices nationales se dotaient d'organismes ou de services spécialisés sur la lutte contre la drogue, sur le terrorisme, sur le hooliganisme, sur les interventions en matière de prises d'otages puis plus tardivement sur le contrôle des frontières, de l'immigration illégale. Ils étaient une réaction à la tentative des américains de faire d'Interpol leur moyen d'influence et de constituer via un Interpol Europe un réseau structuré leur permettant d'influencer les législations et les pratiques des pays membres de l'Union. Ils ne sont donc pas le simple dépassement d'une logique souverainiste puis bilatérale et enfin multilatérale comme on les présente souvent. Ils sont en même temps une lutte de pouvoir entre l'Europe naissante dans ce domaine et les Etats-Unis pour savoir qui détiendrait les informations sur le crime et la drogue en Europe. Dans le milieu des années 80, en liaison avec les attentats de 1985 et 1986 en Italie, Royaume Uni, France venant de groupes armés clandestins liés aux questions palestiniennes, ces divers groupes ont connu un début de formalisation afin de montrer que les hommes politiques nationaux n'étaient pas impuissants face à ce que les media présentaient comme les menaces du terrorisme et les débordements de la libre circulation des personnes et les dangers qu'une Europe ouverte (donc ouverte aux criminels) feraient à partir de la date de 1992 si le traité européen consacrant la libre circulation des personnes était signé. Après l'accord de Schengen de 1985, sa convention d'application de 1990 mettant en place des mesures de sauvegarde policière justifiant la coopération policière par l'abandon des contrôles aux frontières intérieures, et la mise en place d'un système d'information Schengen (SIS) renforçant la surveillance des passages des étrangers aux frontières extérieures, -accord

réservé au départ à 5 pays seulement France, Allemagne et Benelux-, les 12 pays membres de l'époque développèrent des groupes d'analyse au sein d'une structure nommée TREVI (groupe terrorisme, groupe radicalisme, groupe drogue et crime organisé, groupe effets de la libre circulation) et de centres d'analyses sur l'immigration, les frontières intérieures et l'asile. De 1986 à 1990 une intense activité marquée par les accords de Palma de 1988 mettra en place ce qui sera connu ensuite sous le nom de troisième pilier dans les accords de Maastricht de 1992, célébrant la libre circulation mais insistant sur les mesures compensatoires obligeant à une collaboration policière renforcée entre les pays membres et mettant fin aux égoïsmes nationaux. Ce troisième pilier dit Justice et Affaires Intérieures se constituait sur la base d'une menace croissante, renforcée par la fin de la bipolarité, dite à l'époque « transverse » et associant terrorisme, crime organisé, lutte contre la drogue, blanchiment, trafics internationaux, filières d'immigration illégale, faux demandeurs d'asile, en une sorte de continuum d'insécurité obligeant à une réponse centralisée et coordonnée à l'échelle européenne. Le traité de Maastricht par son article K.1.9 mettait au cœur de son fonctionnement une unité Europol constituée d'officiers de liaison envoyés par les polices des pays membres et un embryon d'une équipe d'analystes recrutés directement par l'Office qui devaient dès cette époque favoriser les échanges d'information entre pays membres de l'Union, promouvoir une expertise commune et des analyses stratégiques sur l'état européen de la menace et les routes qui conduisent et traversent cet espace, ainsi que des réflexions sur l'harmonisation des investigations criminelles. Après la signature de la Convention internationale Europol du 26 Juillet 1995 et l'attribution aux Pays Bas du siège de l'Office, ainsi que du poste de directeur aux Allemands, l'office Europol prenait véritablement naissance en 1995. Le Traité d'Amsterdam redéfinissait le troisième pilier en en limitant l'objet, les questions d'asile, migration, visa, frontières entrant dans le premier pilier mais avec des procédures particulières réglées au titre IV (et supposant souvent l'unanimité), mais il revalorisait encore plus Europol en augmentant son spectre d'activités et les gouvernements se décidaient à donner des budgets conséquents à l'institution. Le programme de Tampere allait dans le même sens, tout en insistant sur la nécessité d'une contrepartie justice d'Europol avec la création d'un Eurojust. Des protocoles additionnels étaient signés en Mai 2000 et Novembre 2000, Octobre 2001 puis Juin et Novembre 2002 mais la forme conventionnelle obligeant les ratifications et l'unanimité ne simplifient pas les changements concernant Europol. L'office paie donc en partie son « ancienneté » et s'inquiètera en 2004, au moment du programme de La Haye de l'inadéquation entre la lourdeur et la lenteur des changements et la nécessité après 2001 d'être encore plus actif qu'auparavant. Malgré un lobbying constant,

les décisions de changement de base légale se font attendre. Les attentats de Madrid et Londres ont à la fois créé des attentes du public à l'égard d'Europol mais ce n'est pas pour autant que les pays membres ont accepté facilement une collaboration avec ce dernier, voire même de livrer des informations à l'office. Dès lors, beaucoup s'interrogent sur la relation entre l'efficacité de l'office et son budget, ainsi que sur sa légitimité. Au sein du Conseil d'autres structures, strictement intergouvernementales, se constituent en censeur des activités d'Europol et contestent l'activisme de son directeur, surtout en matière de renseignement et d'antiterrorisme. Par la dimension souvent pro Atlantiste des déclarations sur la guerre contre la terreur et par la volonté de capter à son profit les relations privilégiées avec les Etats Unis, Europol est maintenant perçu comme le fut dans le passé Interpol. S'agit-il d'un cheval de Troie facilitant le développement des technologies de surveillance et les modus operandi des américains, brouillant de plus en plus les limites entre activités de renseignement et de police criminelle, ou s'agit-il au contraire de coordonner de manière souple une multitude d'agences à la fois européennes et nationales d'une part, et d'être le point de contact avec les pays tiers d'autre part afin de renforcer une identité européenne singulière mais non forcément hostile aux Etats-Unis, insistant avant tout sur le respect de leur part des accords internationaux et sur l'impossibilité de justifier après coup un certain nombre de pratiques illibérales ? Depuis trente ans, nous ne sommes guère sortis de ces questions des limites de la confiance et de la coopération entre agences de police, malgré les efforts d'institutionnalisation. Veut-on un système policier euro atlantique ou même mondial regroupant tous les alliés de la guerre contre la terreur ou veut-on d'abord un entre soi européen ? Les directeurs des agences ne peuvent répondre à la place des hommes politiques et à la place de débats de fonds au parlement Européen ou dans la société civile. Une police européenne suppose une réflexion sur sa légitimité et pas simplement son efficacité relative, la plus value qu'elle apporte. Cette police peut très bien ne pas être concentrée dans une institution mais au contraire se déployer en réseau. Sa forme n'est pas nécessairement la reproduction du cas américain (ou allemand), mais sur le fond, il est important qu'elle soit démocratique et que les règles qui la structure soient connues, transparentes au public, et que la perméabilité des accès aux informations à caractère personnel pour des services de renseignement surtout de pays tiers soit limitée et surveillée. Les espaces de pouvoirs transnationaux qui se constituent en réseau de réseaux d'institutions ont tendance à éviter ces questions politiques et éthiques au nom du pragmatisme et des nécessités de la technique du jour, ce qui leur permet de mener de facto une politique sans le dire, et en se réfugiant derrière la technique. Mais il est sans doute important face à ces professionnels de la gestion des peurs et des insécurités qui créent des

formes de solidarité et de système de croyance horizontaux qui remontent vers les dirigeants politiques et encadrent le possible et le pensable que s'expriment des voix différentes, qu'une discussion politique sur les libertés contemporaines se fasse aussi entendre.