

INTERPOL, EUROPOL

LES FRONTIÈRES NON SEULEMENT n'ont jamais constitué un véritable obstacle pour les malfaiteurs, mais ont, en réalité, facilité très souvent leur activité et favorisé leur impunité. Force est de reconnaître que si leur disparition, au moins en Europe, peut poser certains problèmes, ce n'est pas un événement d'une réelle actualité, puisqu'en termes d'efficacité elles ont disparu depuis longtemps. Frontière ou pas, la criminalité se développe, s'internationalise, se mondialise et la lutte exige une coopération policière et judiciaire exemplaire.

77

Les policiers, hommes de terrain pragmatiques, recherchent avant tout l'efficacité et, au nom du réalisme, ont tendance à privilégier, au moins dans un premier temps, les relations bilatérales.

Au fil des années, il est apparu que cette coopération policière, c'est-à-dire la lutte contre la criminalité internationale, par l'échange de renseignements, par la mise en commun de moyens, par l'analyse des situations, par la connaissance des phénomènes, devait être soutenue par des accords politiques.

Parallèlement, le développement économique et social de nos sociétés, la croissance des échanges, la décomposition de certains États, l'importance des menaces internationales ont fini par faire prendre conscience que la criminalité organisée était une véritable subversion, et qu'il fallait lui opposer, malgré les obstacles fort nombreux, une véritable stratégie.

Les obstacles, qu'ils soient politiques en raison des problèmes de souveraineté, qu'ils soient juridiques en raison de l'absence d'espace judiciaire commun, qu'ils soient techniques en raison de la diversité et parfois de la contradiction des procédures, justifiaient la mise en place

d'une véritable riposte. Celle-ci a d'abord été assurée dès le début du siècle dernier par ce qui allait devenir l'OIPC-Interpol, structure innovante mais aux actions nécessairement limitées, puis plus récemment, à l'échelon de l'Europe, par l'Office européen de police, Europol, qui a vocation à prendre très rapidement une dimension opérationnelle.

L'OIPC-INTERPOL

La Commission internationale de police criminelle (CIPC), puis, à sa suite, l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC) ont été des structures innovantes et, en tout cas, des précurseurs dans le domaine de la coopération policière internationale. L'essoufflement bien légitime qui a frappé l'organisation justifie aujourd'hui des changements importants et des adaptations majeures.

78

Interpol: un dispositif précurseur

La coopération policière, tout particulièrement en Europe, est apparue comme une nécessité dès 1880, lorsque certains pays, constatant que les malfaiteurs faisaient fi de l'existence des frontières et se livraient à une activité criminelle itinérante, ont décidé de mettre en place une centrale de renseignements, ayant pour but la recherche de l'information en matière criminelle, son analyse et sa diffusion.

Il était nécessaire de trouver une réponse à l'action des bandes opérant dans plusieurs pays. C'est pourquoi les réunions internationales se sont multipliées, d'abord en Europe, à l'initiative des Italiens confrontés aux crimes anarchistes, puis en Amérique (États-Unis, Brésil...) où les chefs de police organisaient des rencontres informelles pour prendre des contacts personnels avec leurs collègues étrangers.

Mais c'est finalement à Monaco, à l'instigation du prince, qu'a eu lieu, en 1914, le premier congrès de police judiciaire. Dès cette époque, la nécessité d'assurer la sécurité est apparue comme une fonction essentielle de l'État. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'il était déjà suggéré à cette époque aux États d'accepter d'aliéner une partie de leur souveraineté nationale pour lutter contre le crime, suggestion qui est, aujourd'hui encore, d'une brûlante actualité.

Un fichier des malfaiteurs internationaux a été créé et, si la Commission internationale de police criminelle, l'ancêtre d'Interpol, n'a été installée à Vienne qu'en 1923, c'est uniquement à cause du déclenchement de la guerre et de ses conséquences.

Les turbulences internationales et la guerre 39-45 entraînent l'installation de la commission à Paris, où elle prit le nom d'Interpol en 1956.

Aujourd'hui Interpol est devenue la deuxième organisation internationale, après l'ONU, par le nombre de ses membres. Elle doit son succès initial à des instruments de coopération de très bon niveau, qui ont été modernisés au fil des ans :

- un réseau de communication exceptionnel avec une architecture à trois niveaux, allant du niveau central (le secrétariat général) à un niveau intermédiaire (les stations régionales) et le niveau local (les bureaux centraux nationaux représentant les services nationaux) ;

- des systèmes informatiques très développés dont un système de recherche automatique (ASF), et l'utilisation de techniques de pointe pour la documentation criminelle (ICIS) ;

- un service de notices de recherche et de diffusion, particulièrement adapté pour les fugitifs, pour les disparus, pour les cadavres, pour les objets volés, pour les *modus operandi*... ;

- un service de formation des personnels particulièrement performant, moteur de l'efficacité de l'organisation.

79

Un dispositif qui s'essouffle

L'OIPC-Interpol a été victime de son succès, des adhésions massives qui sont intervenues et a été confrontée à des difficultés ou à des handicaps souvent insurmontables :

- le nombre de pays membres (aujourd'hui 179) : ils n'ont pas tous la même volonté de coopérer ou le même besoin de coopération, mais disposent tous des mêmes droits et des mêmes devoirs ;

- les structures « familiales » qui correspondaient aux besoins de l'organisation dans les années cinquante ne sont plus adaptées aux nécessités d'une organisation moderne bénéficiant d'un pilotage adapté ;

- l'ambiguïté sur laquelle repose la procédure d'adhésion, puisque ce sont les États qui se portent candidats, alors que ce sont les services nationaux de police qui siègent, ce qui a parfois pour conséquence une réelle absence de motivation politique ;

- les difficultés financières, dues à un budget inadapté, insuffisant par rapport aux ambitions de l'organisation, hypothéquant tout projet sérieux, et au paiement aléatoire des contributions, prélevées le plus souvent non sur les budgets de l'État, mais sur ceux des services de police ;

- une reconnaissance parfois contestée ; en effet, malgré les efforts

de la France, et malgré l'accord de siège qui lie l'État français à l'organisation, certains pays membres parmi les plus importants contestent le caractère d'organisation intergouvernementale à Interpol, lui concédant seulement le statut d'association de services de police ;

- l'impossibilité de modifier les statuts, totalement inadaptés, en raison de la frilosité de certains qui craignent sans doute d'y perdre une partie de leur souveraineté ;

- une marge de manœuvre étroite puisque l'article 3 du statut dispose que « toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'organisation » – on voit à la lecture de cet article les limites de l'action, même si Interpol a fini par considérer que le terrorisme entrait dans ses missions ;

80

- une coopération devenue trop bureaucratique, largement contournée par les échanges bilatéraux ou multilatéraux.

Un dispositif qui doit s'adapter

L'essoufflement d'Interpol, la concurrence en matière de coopération policière ont incité les responsables, à la fin des années quatre-vingt-dix, à mener une réflexion et à élaborer un plan stratégique, afin de promouvoir de nouvelles actions.

Il s'agit d'abord, pour l'OIPC-Interpol, d'obtenir une véritable reconnaissance à l'échelon mondial et d'améliorer l'image de l'organisation.

Il s'agit aussi d'améliorer les performances, en diversifiant les activités et en ciblant certaines priorités : terrorisme, criminalité au détriment des enfants, trafic d'armes, trafic de drogue, trafic de véhicules volés, blanchiment de l'argent...

Il est important de développer massivement la régionalisation, en mettant en exergue le travail du bureau de liaison européen (BLE), qui doit être un élément moteur de l'organisation, un modèle, une sorte de laboratoire d'expérimentation, et en faisant monter en puissance l'action des bureaux régionaux ou sous-régionaux qui restent les parents pauvres, faute de moyens, faute de motivation. Pourtant la régionalisation constitue une chance et un besoin, en raison de l'évolution de la criminalité.

Il est souhaitable de développer ou de poursuivre certains projets essentiels qui constituent des priorités pour Interpol : infractions au préjudice des enfants, véhicules volés, rénovation des documents de recherche, analyse criminelle...

Il est impératif d'adapter le budget aux besoins de l'organisation, par référence aux budgets des autres organisations internationales.

Il est nécessaire de développer en priorité des relations sérieuses avec d'autres structures et d'imaginer des contacts intelligents avec Europol, en contractant, par convention, des accords de complémentarité.

L'Europe, qui peut être considérée comme un modèle en matière de coopération policière, le sera d'autant plus que l'Office européen de police (Europol) deviendra, à moyen terme, un véritable service opérationnel.

EUROPOL

Si les premiers pas de l'office européen ont été difficiles, la forte volonté des instances de la communauté a permis de lui donner un visage plus conforme à l'objectif souhaité. Il est probable qu'il deviendra rapidement un outil véritablement opérationnel.

81

Europol : des débuts laborieux

À la fin des années quatre-vingt, les États de la Communauté européenne font un constat alarmant : les diverses manifestations du crime organisé se développent dangereusement alors que les organes de répression sont incapables de lutter avec succès et de collaborer efficacement.

Pour tenter de remédier à cette situation, des propositions ont été faites. À l'occasion d'une réunion du groupe TREVI (il s'agit de rencontres des ministres de l'Intérieur qui à partir de 1975 ont pris l'habitude de réfléchir en commun sur des thèmes aussi divers que le terrorisme, la formation et les moyens dans la police, le crime organisé...), les Britanniques ont proposé en 1989 la création d'une unité centrale de renseignements sur les stupéfiants ; et, en 1991, le chancelier Kohl a lancé l'idée de la création d'un FBI européen (à supposer que le FBI puisse apparaître comme un modèle).

À partir de ces propositions, les ministres de l'Intérieur ont finalement préconisé la création d'une structure, chargée de l'échange de renseignements en la limitant strictement au trafic de drogue.

L'idée fut validée par le Conseil européen de Maastricht du mois de novembre 1991 qui décida de créer un Office européen de police (Europol), mais limita sa mission, au moins pour un premier temps, à

l'échange et à l'analyse des renseignements en matière de stupéfiants, et accessoirement au blanchiment de l'argent lié à la drogue et aux organisations criminelles impliquées dans ce type d'activité.

Il faut être conscient qu'à cette période l'ensemble des services nationaux de police était très réticent face à ce projet. Les travaux préparatoires ont été particulièrement laborieux, chacun s'efforçant de limiter la compétence de l'office européen à des activités (les stupéfiants) pour lesquelles la coopération internationale était déjà une réalité. Il s'agissait donc de ne pas porter atteinte aux formes de coopération existantes (bilatérales et multilatérales), d'imposer que les informations soient transmises dans le respect des législations nationales, et d'interdire de stocker des données à caractère personnel.

82 Il y avait aussi, sous-jacente, la crainte de voir la compétence de l'office élargie aux activités terroristes, de nombreux États étant confrontés à un terrorisme interne (donc de leur seule responsabilité).

La pression politique finit par l'emporter et l'Office européen de police put enfin voir le jour.

Une accélération salutaire

La création d'Europol a été concrétisée dans le traité sur l'Union, signé le 7 février 1992, à Maastricht, qui prévoyait d'améliorer la coopération entre les membres dans des domaines majeurs : le trafic de drogue, le terrorisme, le crime organisé. Après qu'une équipe de projet se fut chargée de préparer les futures structures, un embryon d'Europol s'est installé à La Haye en 1994 avec comme premier objectif de lutter contre le trafic de stupéfiants.

Europol obtint définitivement la personnalité juridique le 1^{er} octobre 1998, date d'entrée en vigueur de la convention liant les quinze États, et démarra effectivement le 1^{er} juillet 1999.

Le fonctionnement de l'office repose sur la règle du volontariat et de l'unanimité. L'objectif clair est de favoriser la coopération dans le domaine du terrorisme (prévention et lutte), en matière de crime organisé et tout particulièrement le trafic de drogue. Il est bien entendu qu'au moins deux États doivent être concernés pour que l'office intervienne.

Le mandat d'Europol a été très largement élargi, puisqu'il concerne aujourd'hui :

- le trafic de stupéfiants ;

- la traite des êtres humains ;
- le trafic de véhicules volés ;
- l’immigration clandestine ;
- le trafic de matière nucléaire ;
- le faux-monnayage ;
- le terrorisme ;
- le blanchiment de l’argent.

Le mandat est susceptible de concerner d’autres infractions et en particulier tout ce qui est en relation avec la criminalité informatique.

Les missions de l’office ont été précisées dans la convention du 1^{er} juillet 1999. Il apparaît comme un prestataire de service, un coordonnateur, un intermédiaire entre les services d’investigations :

- mission d’information, de renseignement, de collecte des données opérationnelles ;
- mission d’études et de recherche sur les phénomènes en Europe ;
- mission d’assistance et de conseil pour les États membres.

83

Dans l’immédiat, Europol n’est pas un service opérationnel. C’est pourquoi, outre l’équipe de direction composée de quatre membres, il ne dispose que d’experts dans le domaine criminel, de spécialistes informatiques et d’analystes.

Dans chaque État de l’Union, Europol est en relation avec une unité nationale, service central en relation avec l’ensemble des services nationaux compétents, qui regroupe l’ensemble des services concernés (police, douanes, gendarmerie, justice), et qui envoie des officiers de liaison à La Haye. Il s’agit donc pour l’instant de la superposition de bureaux nationaux encore beaucoup trop hermétiques. Mais plus les « clients » d’Europol seront satisfaits, plus l’échange d’information se développera.

L’étape suivante, c’est l’octroi de fonctions opérationnelles, de compétences d’exécution à l’office européen.

Europol : un fantastique espoir

Europol, qui n’a pas dix ans, peut espérer évoluer rapidement. Le traité d’Amsterdam a ouvert des pistes confirmées lors du conseil de Tempéré en 1999. Conformément à l’article 30 du traité, le Conseil européen doit envisager le futur opérationnel d’Europol, les maîtres mots allant devenir coordination et opération.

Europol disposera d'un droit d'initiative lui permettant d'inciter fortement les États membres à déclencher des enquêtes à partir d'analyses opérationnelles (on est donc très loin du seul échange de renseignement).

Europol aura la possibilité de participer à titre de renfort, d'expert, de conseil, d'appui, à l'action des équipes communes d'investigation communes, instituées par les États.

On perçoit tout l'intérêt de cette ouverture, avec :

- un apport majeur dans la connaissance des milieux criminels ;
- une véritable coordination sur le terrain ;
- la transmission de toutes les informations souhaitées ;
- une analyse fine des faits et des résultats.

84

Cette évolution vers l'activité opérationnelle imposera une meilleure collaboration entre les policiers et les magistrats, et un rapprochement entre Europol et Eurojust.

L'analyse criminelle opérationnelle aura des conséquences insoupçonnées. En imposant la création d'équipes multinationales, on créera de nouvelles habitudes de travail avec l'acceptation d'une coordination supranationale et le contrôle de magistrats européens spécialisés. Cela constituera un embryon de communautarisation et donc une étape vers la constitution d'un espace judiciaire européen thématique, avec en filigrane un abandon de souveraineté, dans l'esprit de l'article 30 du traité d'Amsterdam.

Cette évolution ne manquera pas de se produire pour certaines infractions (terrorisme...), qui entraîneront la désignation de magistrats à compétence supranationale.

Seul l'élargissement de l'Europe pourrait freiner cette évolution.

*

En raison du poids économique de la criminalité, la coopération policière internationale est devenue une nécessité absolue.

Le projet d'accord entre Europol et Interpol, s'il réussit à surmonter les arrière-pensées, à gommer les difficultés de procédure, à anéantir les pesanteurs bureaucratiques, peut, à travers l'échange d'informa-

tions opérationnelles stratégiques ou techniques, à travers la coordination des activités, grâce à des plans d'action concernant en particulier les nouvelles technologies, la formation des policiers, les échanges d'officiers de liaison, permettre de disposer d'une véritable force de frappe contre le crime. Chacun sait que les efforts déployés pour lutter contre le crime sous toutes ses formes ne sont jamais suffisants face à l'ingéniosité des criminels, à leur organisation, aux moyens dont ils disposent.

La coopération policière n'est pas un luxe, c'est une nécessité absolue et il s'agit aujourd'hui de convaincre ceux qui sont encore réticents (on le voit bien dans le domaine du terrorisme, du trafic de drogue, du blanchiment... où tous les prétextes sont évoqués pour ne pas s'engager). Pourtant, il y a urgence si l'on veut éviter que les organisations criminelles ne prennent en main les structures étatiques, et que ne se créent des États mafieux.

R É S U M É

La coopération policière internationale, stratégie indispensable pour lutter contre le crime organisé sous toutes ses formes, a naturellement généré des organisations internationales, qui ont obtenu des résultats non négligeables. La plus ancienne, l'OIPC-Interpol, installée en France, rassemble pratiquement tous les pays du monde. Elle doit impérativement s'adapter aux contraintes du monde moderne, d'autant qu'elle se voit aujourd'hui concurrencée par l'Office européen de police (Europol) qui, après des débuts difficiles dans les années quatre-vingt-dix, a élargi ses compétences et devrait à brefs délais devenir un service opérationnel indispensable, une sorte d'agence généraliste de lutte contre les organisations criminelles dont on ne soupçonne pas suffisamment le poids qu'elles représentent.

Interpol et Europol représentent un espoir à condition que les deux organisations soient capables de conjuguer leurs efforts contre le crime et évitent toute concurrence stérile.