REAP ERPA

Revue Européenne de l'Action Publique - N°2 - mars 2016

La sécurité intérieure en Europe

RENCONTRE :
Rob Wainwright,
Directeur d'Europol
p. 4

PORTRAIT :
L'Académie d'Études
Économique de Bucarest
p. 52

OFFRE | 2016
FORMATION

› TROUVEZ
UN STAGE, UN ITINÉRAIRE DE FORMATION

› CRÉEZ
VOTRE CATALOGUE OU VOTRE AFFICHE

› INSCRIVEZ
VOS AGENTS EN LIGNE
À NOS FORMATIONS

› N'OUBLIEZ PAS
MOBISTAGE
notre service en ligne
pour faciliter les déplacements
jusqu'à nos formations

Rendez-vous sur
WWW.CNFPT.FR

le cnfpt

QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

europa
Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe

ASSOCIATION EUROPA
Siège social et secrétariat général :
Site des Jacobins - 88 rue du Pont Saint-Martial, 87000 Limoges
Site Internet : www.europaong.org

RÉDACTION ET ABONNEMENTS
Tél. : +33 6 82 80 21 39
Courriel : europa@unilim.fr

EDITEUR : Hélène PAULIAT, Présidente d'EUROPA

RÉDACTION
Rédacteur en chef : Graham GARBUTT, Vice-président d'EUROPA

Secrétariat de rédaction : Michel SENIMON, Délégué général d'EUROPA ; Christophe BONNOTTE, Secrétaire général d'EUROPA

Comité de lecture : Anne AZAM-PRADEILLES, Vice-présidente déléguée à la coordination du réseau EUROPA ; Jean-Luc BODIGUEL, 1er Vice-président du Conseil scientifique d'EUROPA ; Bernard PERRIN, membre du Conseil scientifique d'EUROPA

Ont collaboré à ce numéro :
Allemagne : Margot BONNAFOUS
Belgique : Jean-François HUART, Dany LESCIAUSKAS, Alice CROQUET
Danemark : Sevasti CHATZOPOULOU, Birgitte POULSEN
Espagne : Narciso PIZARRO
France : Anne AZAM-PRADEILLES, Hélène PAULIAT, Pierre BAUBY, Fabien TESSON, Olivier DEGEORGES, Jean-Marc FALCONE, Franck DEHAY, Marie-France MONEGER-GUYOMARC'H, Bernard BOUCAULT
Hongrie : István TEMESI
Lituanie : Eglė STONKUTE
Luxembourg : Franz CLEMENT
Portugal : Luis FABRICA, Vasco Nascimento COSTA, Carlos Almeida ROSA
Roumanie : Oana SABIE, Marius PROFIROIU
Royaume-Uni : Graham GARBUTT
Slovénie : Barbara KRESAL
Suède : Kerstin KOLAM
Union-Européenne, Parlement Européen : David DONNERER

PARTENAIRES DU PROJET REAP/ERPA
Université de Limoges
Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

PARTENAIRES SCIENTIFIQUES DU PROJET REAP/ERPA
Europol
Parlement Européen
Euro-Institut de Kehl (Allemagne)
Académie d'Études Économiques de Bucarest (Roumanie)
Ministère de l'Intérieur (France)

Les opinions émises dans cette revue n'engagent que leurs auteurs

Sommaire

p. 4
Les défis d'Europol

p. 43
La sécurité intérieure : entre liberté et sécurité

p. 52
L'Académie d'études économiques de Bucarest

ÉDITORIAL

RENCONTRE
6 / Entretien avec Rob Wainwright, Directeur d'Europol

ACTUALITÉ
8 / Organisation administrative
10 / Démocratie et participation
13 / Services publics
15 / Protection sociale et mobilité des agents publics

PARTENARIAT
28 / La mission Europe du CNFPT

DOSSIER : La sécurité intérieure en Europe
25 / Nouvelles menaces et adaptation des réponses
32 / Sécurité et libertés
37 / Coopération policière en Europe
43 / Territorialisation des politiques de sécurité

PORTRAIT
52 / L'Académie d'études économiques de Bucarest

Retour sur le colloque EUROPA 2014 Une autre idée de l'Europe

Michel SENIMON
DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL D'EUROPA

Le thème du 18e colloque de l'Association EUROPA était polémique… et les débats ont été passionnés ! Avec des représentants d'une dizaine de pays européens : ***allemands***, ***belges***, ***bulgares***, ***danois***, ***espagnols***, ***français***, ***grecs***, ***lituaniens***, ***luxembourgeois***, ***néerlandais***, ***polonais***, ***roumains***, deux députés européens : Jean-Paul DENANOT (PSE) et Françoise CASTEX, un membre de la Commission européenne, Séverin GRANDCOLAS de la DG Concurrence, le colloque a été l'occasion **d'affirmer la nécessité de relégitimer l'idée européenne.**

Les experts du réseau EUROPA entourés du député européen Jean-Paul DENANOT et de Christine JOSSET-VILLANOVA, Administratrice du CNFPT (1er rang à droite)

Si la **concurrence est un moyen pour parvenir à l'objectif de réalisation du marché intérieur,** si, pour y parvenir, cette concurrence doit être étendue progressivement à des secteurs nouveaux, elle ne doit pas **devenir une valeur en elle-même.** L'on peut ainsi regretter que les **bilans de l'ouverture à la concurrence de nombre d'activités d'intérêt général** (les services publics) soient souvent incomplets, même si la Commission européenne a beaucoup travaillé pour produire des éléments statistiques.

Or, le sentiment est que, bien souvent, l'Europe **remettrait en cause les missions d'intérêt général…** Et l'on peut s'interroger sur la logique qui préside à la disparition des monopoles étatiques pour reconstruire, sur le même champ, des **oligopoles privés,** pas nécessairement plus ouverts à une logique de concurrence.

La **notion de régulation** est aussi très importante, mais fait l'objet d'interrogations, du fait de l'hétérogénéité des statuts des instances de régulation, de l'étendue de leur champ d'intervention (générale ou sectorielle, nationale ou européenne…). L'Europe a consacré, en particulier par le Traité de Lisbonne, mais depuis le Traité d'Amsterdam, **des valeurs communes,** comme la transparence, la qualité des activités d'intérêt général, l'universalité… ce sont **ces valeurs qui doivent redonner du sens à l'Europe,** pour faire en sorte que **nos concitoyens réinvestissent l'espace public de discussion et de projet.**

Salle d'assemblée du Conseil régional du Limousin : plus de 150 participants ont suivi les débats du colloque EUROPA 2014

Or, ils se posent des questions, lorsqu'ils n'entendent parler de l'Europe que pour la mise en œuvre de « cures d'austérité » pour respecter « l'orthodoxie budgétaire », les exigences en termes de déficit qui produisent des fermetures d'entreprises et du chômage…

Le politique ne doit pas être asservi à l'économique, il doit le maîtriser, l'organiser, via, entre autres, **les mécanismes de régulation.**

L'Europe doit s'appuyer sur des valeurs, qui peuvent intégrer la concurrence mais **une concurrence équitable, partagée, construite** et non imposée statistiquement.

Équitable au regard des populations, équitable au regard des territoires, équitable au regard des droits fondamentaux des individus. Elle ne peut se développer contre les libertés ; la notion doit être pensée en la conciliant avec **un projet de société qui ne soit pas qu'économique ou financier.**

Affirmer des valeurs communes claires pour un projet social européen… le colloque EUROPA a donc lancé un défi à tous !

Le colloque EUROPA a également été l'occasion de procéder à **la signature de deux conventions de partenariat d'importance** pour cette ONG :

- la première avec le **Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT)** conforte une collaboration de 10 ans avec cet établissement public national de formation des agents territoriaux et permet à **EUROPA de poursuivre son aventure éditoriale** au travers de la publication de la Revue Européenne de l'Action Publique (REAP) ;
- la seconde avec **l'organisation internationale NISPAcee** (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) qui regroupe l'ensemble des Ecoles d'Administration Publique des Pays de l'Europe de l'Est, renforce la capacité d'EUROPA de **bâtir et d'animer des projets de recherche** au niveau européen.

Édito

Voici donc le deuxième numéro de la Revue européenne de l'action publique, l'un des outils majeurs pour assurer la visibilité de notre réseau, désormais présent sur 21 Etats de l'Union. Cette deuxième livraison va ainsi permettre au lecteur de retrouver les différentes rubriques qu'il avait eu l'occasion de découvrir dans le premier numéro.

Le directeur d'EUROPOL a accepté de nous accorder un entretien et donc de jouer le rôle de « la personnalité » européenne de la REAP ! Rob Wainwright nous livre donc quelques réflexions sur l'organisation, le fonctionnement et le rôle de l'Agence européenne de lutte contre la criminalité organisée, dans un contexte aujourd'hui particulièrement sensible.

Les regards sur… donnent l'occasion de bénéficier d'un aperçu sur l'actualité et les moments clés des réformes en cours dans les différents Etats européens : évolution de l'organisation administrative et territoriale en Suède, au Portugal et en Hongrie ; modernisation de la fonction publique et management en Belgique et aux Pays-Bas ; protection sociale et mobilité des agents publics dans les pays baltes, en Slovénie ; modernisation des services publics en Roumanie, mais aussi du point de vue du droit européen ; renforcement de la participation des citoyens à la décision publique en Allemagne, aux Pays-Bas et au Danemark, et de la participation des parlements nationaux et locaux au respect du principe de subsidiarité ; évolution des finances publiques avec les débats sur la péréquation horizontale dans les Etats membres et l'analyse du lien entre finances publiques et réforme de l'Etat. Le regroupement de ces aperçus au sein de rubriques générales conduit à mettre en relief les principaux évènements de la vie publique et administrative dans les Etats européens.

Le dossier de ce numéro est relatif à la sécurité intérieure en Europe, faisant suite au colloque tenu par l'association Europa en 2008. La sécurité intérieure n'est pas toujours un concept aisé à définir, il s'oppose à la sécurité internationale, au sens large du terme. La première repose sur la préservation de l'ordre public à l'intérieur d'un Etat membre, au moyen d'un certain nombre de forces dédiées à cet objectif, et dans le souci de faire régner une vie en société garantissant l'exercice des droits et libertés fondamentaux des citoyens. Or, bien souvent, en période de conflits internationaux et de relations internationales difficiles, les mesures sécuritaires jouent sur le réflexe de la peur pour faire admettre aux citoyens des contraintes importantes dans leur quotidien.

Quatre grands chapitres structurent ce dossier, qui sont autant de nouveaux défis que les pouvoirs publics doivent relever au regard des attentes des individus. Les menaces apparaissent comme relativement nouvelles (cybercriminalité, fraude, entreprises sectaires…) et nécessitent donc des réponses spécifiques, et parfois inédites. Cette exigence de sécurité, largement revendiquée par nos concitoyens, se heurte cependant à une autre revendication de leur part, la préservation des droits et libertés ; or, nombre d'exemples pourraient démontrer que les libertés sont parfois sacrifiées sur l'autel de la sécurité, malgré la vigilance des principes européens en la matière…

Dans un tel contexte, la coopération policière est une nécessité, tant sur le plan européen et international, que sur le plan infranational, entre police nationale et polices municipales (la question des polices locales en Roumanie et en Hongrie reflète les difficultés de ce débat), mais aussi entre ces forces traditionnelles et la montée en puissance des acteurs privés de la sécurité.

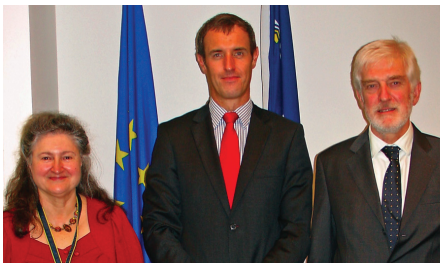
Le portrait de la revue est consacré à Marius Profiroiu et à son équipe de recherche.

Nous vous souhaitons une très bonne lecture… européenne !

Graham GARBUTT
Professeur associé,
Université de West England,
Bristol

Hélène PAULIAT
Professeur de droit public
Présidente d'EUROPA
Présidente de l'Université de Limoges

Entretien avec Rob Wainwright, Directeur d'Europol



Rob WAINWRIGHT, Directeur d'EUROPOL, entouré de deux Vice-présidents d'EUROPA, Anne AZAM-PRADEILLES et Graham GARBUTT, La Haye, 24 Octobre 2012 - (Photo AAP/GB)

Les procédures d'accès au nouveau complexe d'EUROPOL sur Eisenhowerlaan sont à la fois classiques et rigoureuses – avec ce supplément d'accueil un peu cosmopolite et souriant d'une agence de l'Union européenne. Les portes s'ouvrent à la lecture discrète de la paume de la main – la reconnaissance par l'iris ayant été écartée pour des raisons d'hygiène. L'architecture simple du bâtiment alliée au mobilier très contemporain confirme ce décalage avec les stéréotypes de la sécurité de haut niveau.

Le directeur d'EUROPOL accueille les deux vice-présidents d'EUROPA dans un bureau très moderne aux larges baies vitrées, avec très peu de dossiers visibles. Rob Wainwright, nommé en avril 2009 au moment de la transformation d'EUROPOL en agence[1] est britannique, né au Pays de Galles en 1967. Après des études d'affaires internationales à la London School of Economics, il a rejoint le service de renseignement MI5. Spécialisé dans le grand banditisme, il a dirigé le bureau de liaison d'EUROPOL pour le Royaume Uni puis la direction internationale du renseignement sur le banditisme. La nomination de Rob Wainwright a été consensuelle – grâce à son expérience professionnelle et un soutien fort de son pays, même s'il était toujours possible qu'un excellent candidat émerge des nouveaux Etats membres.

Les défis d'EUROPOL : crime sans frontières, subsidiarité et partenariats

Le crime organisé et le terrorisme ne connaissent pas de frontières. Seuls, les pays ne peuvent lutter contre eux. EUROPOL a pour mission d'apporter ce soutien et de promouvoir une culture de la coopération internationale en matière de sécurité. La mission du directeur est de rendre opérationnel ce travail conjoint des Etats. Les défis sont grands comme le montre la stratégie d'EUROPOL 2010-2014(2).

Le domaine Justice et Affaires Intérieures (JAI) est encore largement dominé par le principe de subsidiarité -- ce qui peut entraîner des difficultés, notamment pour la gestion transfrontalière. Les règles différentes en matière de preuves, par exemple pour les interceptions téléphoniques, compliquent les actions conjointes. Parallèlement, les menaces criminelles et terroristes augmentent et connaissent des mutations. Les organisations mafieuses internationales, comparables à des multi-nationales, ont un "chiffre d'affaires" estimé à plus de 170 Mrds Euros. Et le paysage se transforme en "petites et moyennes entreprises" qui peuvent se former, grandir et disparaître. Des groupes plus petits, mobiles, souvent violents et couvrant une large palette d'activités criminelles peuvent émerger dans différents pays et se révéler très difficiles à identifier, pénétrer et démanteler.

EUROPOL a pour mission d'améliorer de telles situations et non pas d'intervenir directement. L'agence fournit des services de base, notamment ses ressources en renseignement, et œuvre à faire converger les modes opératoires. Cette synergie repose sur un travail en réseau basé sur la confiance entre partenaires. Mais les personnels d'EUROPOL ont tendance à privilégier les contacts établis et les liens d'amitié sans toujours utiliser toutes les ressources de l'agence. Construire un contexte plus large de confiance est donc une condition de succès.

De plus, la culture limitant la transmission de l'information aux seuls "ayant à en connaître" freine une diffusion plus large. Ainsi, de l'information essentielle peut ne pas être intégrée dans la base de données et conduire le travail local de prévention du crime à passer à côté d'activités et réseaux criminels agissant à plus grande échelle.

Les textes relatifs à EUROPOL lui confèrent une mission large mais sans pouvoirs coercitifs sur les Etats membres. L'agence doit donc user de son pouvoir de persuasion et s'appuyer sur la qualité du travail pour convaincre. L'augmentation annuelle des activités de 20% est certes un indicateur de réussite, mais, dans un contexte de restrictions budgétaires sévères, l'agence doit surtout veiller à se limiter à son rôle et éviter de doublonner les agences nationales.

Cet effort est particulièrement nécessaire pour optimiser les relations avec EUROJUST et INTERPOL. INTERPOL a un champ d'action global et est présent dans 190 pays, comparé à la trentaine d'EUROPOL. Le travail des deux agences est complémentaire. INTERPOL s'appuie sur un très vaste réseau et EUROPOL se concentre sur un travail plus approfondi, notamment en matière de protocoles de sécurité de haut niveau. Le système d'information unique SIENA(3), commun à tous les membres d'EUROPOL, fournit un accès sécurisé. En France, par exemple, 1000 terminaux sont rattachés au système, de façon indépendante de l'internet. EUROPOL et EUROJUST, créé en 2002, ont signé un accord de coopération en 2004 et établi des équipes conjointes à partir de 2007.

(1) Décision du Conseil européen du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/council_decision.pdf
(2) https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_strategy_2010-2014_brochure.pdf
(3) Secure Information Exchange Network Application (Application réseau d'échanges d'informations sécurisées)
(4) Cf. encadrés, quelques dates, quelques chiffres. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary-publication.pdf
(5) En français dans l'entretien en anglais.

EUROPOL, Eisenhowerlaan, La Haye, Pays-Bas (Source EUROPOL)

La dimension démocratique : redevabilité, efficience et langue unique

Tandis qu'EUROPOL développe ses puissants réseaux et que ses personnels s'impliquent de façon toujours plus efficace dans des coopérations entre Etats membres, les citoyens européens peuvent s'interroger sur la redevabilité de l'agence. Le cadre institutionnel a évolué parallèlement à l'institution elle-même[4]. En 2014 EUROPOL devra rendre des comptes au Parlement et au Conseil européens. Les modalités de nomination du directeur de l'agence en particulier devraient être précisées.

Comme les autres institutions européennes, EUROPOL doit faire face à des restrictions budgétaires sévères et y répond par un arbitrage constant efficience / qualité du service, avec en plus une dimension de risques à prendre en compte. En dépit d'un accroissement d'activité, des efforts internes ont permis une réduction de 20% des coûts de gestion. Et, de façon un peu paradoxale, les services informatiques et le personnel de sécurité ont été externalisés. La recherche de l'équilibre qualité / coût constitue ainsi un vrai défi.

Rob Wainwright tient à souligner que le choix de l'anglais comme langue unique à EUROPOL -- choix contraire à la pratique européenne du multi-linguisme, a été fait pour des raisons d'efficacité opérationnelle, avant son arrivée et sans influence du Gouvernement britannique. L'urgence des situations de crise et la nécessité d'une communication directe et rapide sans risque de distorsion ou de délais par des traductions ont conduit les Etats à se limiter à une seule langue de travail. Le directeur souligne l'effort remarquable des Etats non anglophones qui l'ont accepté. Cela a renforcé *l'esprit de corps*[5] des quelques 850 personnels d'EUROPOL et consolidé une culture partagée au service de la sécurité des Etats membres et de ses citoyens.

Les défis d'aujourd'hui : CEPOL, EC3 et ARCHIMEDES

L'Union Européenne s'est dotée d'un Collège Européen de Police (CEPOL), devenu agence de l'UE en 2005[6] pour former à la coopération policière en matière de lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Le CEPOL, aujourd'hui situé en Hongrie, encourage aussi le partage des connaissances et des bonnes pratiques pour développer une culture européenne commune, notamment en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public.

Depuis 2012, EUROPOL héberge le Centre Européen du Cybercrime ou EC3[7]. Son premier rapport, IOCTA 2014 analyse les menaces du crime organisé par internet ou cybercrime[8] contre les gouvernements et administrations, les entreprises et les citoyens eux-mêmes. Deux ans après la rencontre à La Haye, l'opération ARCHIMEDES[9] du 15 au 23 septembre 2014 a permis de mesurer la puissance d'EUROPOL, en coopération avec EUROJUST, et INTERPOL : 34 pays impliqués, plus de 300 actions sur 260 sites, 1150 personnes arrêtées, la plus grosse opération internationale de police jamais mise en œuvre en Europe - avec Rob Wrainwright très présent dans les média. Une belle image de l'Europe oeuvrant ensemble pour la sécurité de ses citoyens !

EUROPOL en quelques chiffres et dates[10]

850 personnes, 28 Etats membres plus partenaires soit **36 nation-alités,** avec un réseau inter-national d'environ 160 officiers de liaison un budget de près de **85 Millions d'euros** en 2014

1970-90
Groupe informel TREVI des ministres de l'intérieur

1991
Demande d'institutionnalisation de la coopération policière sur le modèle du FBI

1992
Traité de Maastricht : la JAI (Justice et Affaires Intérieures) devient un des 3 piliers des Communautés Européennes et l'Article K1 mentionne EUROPOL

1993
Création de l'Unité européenne anti-drogues et décision de situer EUROPOL à La Haye

1997
Traité d'Amsterdam : communautarisation de la coopération en matière de justice et de police (Art. K2)

1998
Ouverture officielle d'EUROPOL : centre d'excellence pour la coopération en matière de renseignement et d'analyse contre le crime international

1999
Au sommet de Tampéré création des équipes conjointes d'investigation

2000
La vision de Paris : définition des priorités d'EUROPOL

2000-09
Conception et montée en puissance du système d'information d'EUROPOL

2001
Création de réseaux de contacts sur des thèmes spécialisés

2002-04
Création d'EUROJUST et signature d'une convention avec EUROPOL

2004
Création des bureaux mobiles pour grands évènements, JO d'Athènes

2006
1er rapport annuel OCTA d'évaluation des menaces du crime international

2007
Nouvelle stratégie d'EUROPOL, Équipes conjointes EUROPOL - EUROJUST

6/4/2009
Décision du Conseil Européen de créer l'agence EUROPOL, nomination du directeur, Rob Wainwright

[6] Collège Européen de Police (CEPOL) https://www.cepol.europa.eu/who-we-are/european-police-college/about-us et https://www.cepol.europa.eu/fr, décision du Conseil 2005/681/JHA du 20 septembre 2005
[7] European Cyber-Crime Centre (EC3), https://www.europol.europa.eu/ec3
[8] IOCTA, The Internet Organised Crime Threat Assessment (iOCTA), 2014 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_iocta_web.pdf
[9] https://www.europol.europa.eu/content/operation-archimedes
[10] https://www.europol.europa.eu/category/publication-category/public-documents et le rapport d'activité 2011 en français https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/fr_europolreviewfrench.pdf , Rapport du Sénat N° 477 du 17/4/2014 (45 pages), http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-477-notice.html

La réforme dite des "grades légaux" en Région wallonne de Belgique

Jean-François HUART
Directeur financier du Centre public d'action sociale de Liège
Président de la Fédération wallonne des Receveurs locaux

C'est le 17 avril 2013 que le Parlement wallon a voté les décrets relatifs à la réforme du statut des cadres dirigeants - appelés "grades légaux" - des pouvoirs locaux de la Région wallonne de Belgique. Ces décrets vont modifier l'organisation administrative des 262 communes, 262 centres publics d'action sociale et 5 provinces.

Dans sa déclaration de politique régionale de 2009, le Gouvernement wallon entendait développer de nouveaux mécanismes pour encadrer les pouvoirs locaux; parmi ceux-ci figure la mise en place d'un nouveau schéma organisationnel afin d'améliorer leur fonctionnement. L'attention a été notamment portée sur le rôle des deux fonctionnaires dirigeants placés chacun sous l'autorité de l'organe exécutif (le Collège ou le Bureau permanent), à savoir le Secrétaire (qui dirige l'administration, instruit les dossiers, est le chef du personnel et est le "notaire" des organes décisionnels et exécutifs) et le Receveur (qui est le conseiller financier de l'administration et le responsable de la comptabilité, de la trésorerie, du recouvrement des créances et du contrôle des dépenses et des recettes).

Les grands axes de la réforme

Tout d'abord, il convient de mentionner la conclusion d'un ***contrat d'objectifs*** entre l'organe exécutif et le Directeur général. Il contient la description de ses missions légales et de tout objectif quantifiable et réalisable relavant de ses missions, ainsi que les moyens budgétaires et les ressources humaines attribuées.

Ensuite, est créé un ***comité de direction*** rassemblant le Directeur général, le Directeur financier et divers responsables choisis par le Directeur général. Organe transversal placé sous la présidence de ce dernier, il traite de toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'administration.

Enfin, la réforme intègre deux éléments-clés relatifs au ***statut des grades légaux***, à savoir d'une part, une actualisation des règles de recrutement, de promotion, de stage et de rémunération, et d'autre part, la mise en place d'un processus d'évaluation sur la base d'une grille reprenant la réalisation des missions légales et des objectifs généraux ou individuels.

Les missions du Directeur général

Les missions susmentionnées sont maintenues mais elles sont consolidées au travers de la réforme. Outre la rédaction du contrat d'objectifs, son rôle de chef du personnel est renforcé dans la mise en œuvre de la politique de gestion des ressources humaines, ce qui compris le recrutement, les compétences, la mobilité interne, l'évaluation des agents et les sanctions disciplinaires mineures

Les missions du Directeur financier

Les missions de l'ancien Receveur évoquées ci-dessus ont été développées.

Un des éléments clé de la réforme est la remise en toute indépendance d'un avis de légalité obligatoire préalable à tout projet de décision dont l'incidence financière est supérieure à 22.000 €. Cet avis peut également être remis d'initiative pour tout projet à incidence inférieure à 22.000 €, ainsi que sur demande des organes du pouvoir local.

Une autre caractéristique importante est l'abandon de la responsabilité financière personnelle du Receveur. Jusqu'à présent, il était le seul comptable responsable personnellement dans un environnement dont il ne maîtrisait pas toujours les décisions.

Enfin, les décrets prévoient que le Directeur financier fait rapport en toute indépendance au Conseil sur l'exécution de sa mission d'avis (à laquelle s'ajoute une présentation de l'état de la trésorerie et de l'évaluation de l'évolution budgétaire).

Une première analyse sur la base des textes fait apparaître une impression plutôt positive quant à la réforme, en ce sens qu'elle propose une nouvelle approche du métier et une vision transversale de la gestion de l'administration. Son succès sera toutefois lié aux procédures de concertation et de collaboration (voire de répartition des tâches) à instaurer entre les deux grades légaux et les responsables des différents services de l'Administration.

L'organisation territoriale portugaise

Vasco NASCIMENTO COSTA
Directeur - adjoint de la Caixa Geral de Depositos, Membre de la Commission Juridique de l'Association Européenne des Institutions de Retraite du Secteur Public

La Constitution portugaise

Selon la constitution portugaise :

- L'Etat portugais reconnait tant dans son organisation que dans son action l'autonomie des régions et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique (article 6) ;
- Les collectivités territoriales font partie intégrante de l'organisation démocratique de l'État. Les collectivités territoriales sont des personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs, qui visent à défendre les intérêts de leurs habitants. (article 235)
- Il existe deux catégories de collectivités territoriales : les municipalités (« municípios ») et les paroisses civiles - communes (« freguesias »).Chacune des 308 municipalités comprend plusieurs paroisses (article 236) ;
- L'administration publique doit être structurée de façon à ce que l'activité administrative soit fournie tant par les services locaux de l'administration centrale que par d'autres organismes publics (article 267).

L'assistance financière

Dans le cadre de l'Assistance financière, accordée par l'Union européenne au Portugal, il a été signé, le 3 mai 2011, un protocole d'accord sur les conditions spécifiques de politique économique[1].

Le chapitre du protocole d'accord relatif à l'administration publique stipule que le gouvernement doit développer un plan de consolidation pour réorganiser et réduire significativement le nombre de collectivités territoriales (comportant 308 municipalités et 4 259 paroisses civiles - communes).
Ces modifications, devant entrer en vigueur au début du prochain cycle électoral local (2013-2017), renforceraient la prestation de service, amélioreraient l'efficacité et réduiraient des coûts.

Le gouvernement est également tenu de vérifier les doublons d'activités au niveau de l'administration centrale, des collectivités territoriales et des services déconcentrés ainsi que de remédier aux inefficacités identifiées.

En conclusion, le nombre des services déconcentrés des ministères régaliens (par exemple les impôts, la sécurité sociale, la justice) a vocation à diminuer. Des guichets uniques fusionneraient ces services s'étendant le plus loin possible sur le territoire géographique et développant l'e-gouvernement.

Les mesures

L'objectif de la réforme en cours ne consiste pas à transformer les principales caractéristiques de l'organisation politique et territoriale portugaise mais à mettre en valeur les causes structurelles des dépenses publiques.

Les critères qui ont été suivis ne sont pas moins importants que la réforme et ses résultats : réduire/fermer des structures locales dénués de sens à cause de la diminution de la population/de la demande, tout en garantissant au public l'accès facile aux mêmes services publics de proximité.

Une nouvelle carte judiciaire

Une nouvelle organisation judiciaire, reposant sur un tribunal par canton (23), est mise en œuvre au Portugal. Chaque tribunal se subdivisera en plusieurs sections (juízos) aux compétences génériques ou spécialisées en fonction de différents facteurs sur son territoire de compétence. Sur les 311 tribunaux existants, 264 seront transformées en 218 sections (juízos) d'instances centrales (chargées des affaires les plus complexes et plus sérieuses passibles d'une peine de plus de 50 000 euros d'amende ou de privation de liberté de plus de 5 ans) et 290 sections (juízos) d'instance locales.

Les tribunaux traitant moins de 250 nouvelles affaires par an, situés dans des régions bien desservies par les transports (20) seront fermés et 27 autres seront transformés en sections de proximité (peu de nouvelles affaires par an mais situées dans des régions mal desservies par les transports).

Dans les sections de proximité, il est possible de déposer des documents et d'introduire des recours et, si le juge le décide, d'intenter des procès. Ces sections de proximité fonctionnent comme des extensions du tribunal.

La réduction des divisions locales (les bureaux municipaux) des services fiscaux

La possibilité de réduire le nombre des divisions locales des services fiscaux est également étudiée. Le Programme de Restructuration de l'administration centrale (PRACE) a suggéré la fermeture de 121 de ces divisions locales.

Le PRACE a également suggéré le regroupement des services de facturation des divisions locales de l'administration fiscale et de la sécurité sociale avec les services de facturation de l'administration territoriale.

[1] Le 8 avril 2011, l'Eurogroup et les ministres de l'ECOFIN ont publié une déclaration clarifiant que l'UE (Le mécanisme européen de stabilité financière) et la zone euro (le Fonds européen de stabilité financière) fournira une assistance financière sur la base d'un programme politique sous une stricte conditionnalité et négocié avec les autorités portugaises, en y impliquant dûment les principaux partis politiques, par la Commission européenne en lien avec la BCE et le FMI.

Organisation administrative et territoriale des États en Europe - la Hongrie

István TEMESI
Maître de conférences,
Université Nationale du Service Public, Budapest

Malgré l'adoption d'une nouvelle Constitution qui s'appelle « Loi Fondamentale » de 2011 et d'une nouvelle loi sur les Collectivités Locales, la Hongrie conserve sa structure administrative et territoriale traditionnelle. Cependant, on peut voir certaines modifications qui représentent un certain relâchement par rapport aux institutions des systèmes antérieurs.

La Loi Fondamentale de la Hongrie adoptée le 25 avril 2011 ne change pas la division territoriale de l'Etat. Selon son Article F, section 2. le territoire de la Hongrie est divisé en départements, villes et communes. Les villes peuvent être divisées en arrondissements. Bien qu'on puisse constater la modification du texte de l'ancienne Constitution de 1949[1] concernant la division du pays, il y a peu de changements en effet.

L'organisation administrative suit en principe cette division définie par la constitution avec certaines digressions dans le système des collectivités locales et aussi dans le système des institutions déconcentrées. En examinant l'organisation administrative de la Hongrie on constate que le système de l'administration locale garde la dualité créée en 1990.[2] Dans ce système double de l'administration locale, l'administration générale est représentée par les collectivités locales élues et l'administration spéciale est représentée par des organes déconcentrés.

La plupart des dispositions de la nouvelle loi sur les Collectivités Locales[3] sont entrées en vigueur le 1er janvier 2013. Cette loi a enrichi les types des unités territoriales de l'administration decentralisée dans le cadre de la Constitution. La nouvelle loi garde la commune – y compris le village (2706), la ville (304) et la ville à statut départemental (23) – et le département (19), ainsi que la capitale et ses

arrondissements (23) comme unités des collectivités locales. Elle garde aussi le système à deux niveaux.. Mais parmis les communes, la loi introduit un nouveau type de collectivité locale : la ville rendue au rang de chef-lieu de canton. Quand la loi a été adoptée les cantons n'existaient pas. Le texte portant création de ces villes aux fonctions de centre cantonal a nous laissé entendre la naissance des cantons dans un avenir proche. Dans l'histoire, l'administration publique hongroise connaissait les cantons qui constituaient les unités de l'administration de l'Etat déja avant l'époque communiste puis les unités territoriales des conseils jusqu'à 1971.[4] Le canton actuel lui même ne constitue pas une unité ou un nouveau niveau du système des collectivités locales ; en revanche, si le centre du canton est une ville, il aura des fonctions supplémentaires à celles des villes ou des villages. Quant aux villages la loi permet d'utiliser le titre « grand-village » pour les villages de plus de 3000 habitants et aussi pour ceux qui l'ont déja obtenu avant le 1er janvier 2013.

Les cantons n'ont pas le statut de collectivités locales, ils ne sont pas des organes décentralisés et la loi a seulement envisagé la création des cantons sans nous faire savoir son statut juridique, ses fonctions ou le nombre d'entités créées. Plus tard en juin 2012 le Parlement a adopté la loi No. XCIII de 2012 sur la création des cantons. Cette loi a autorisé le gouvernement à définir les fonctions des cantons ainsi qu'à déterminer la division cantonale du pays en aménageant la création des cantons. Avec son Décret No. 218 de 13 août de 2012 le gouvernement a créé les 175 nouveaux cantons.

Cette réorganisation de l'administration locale a débuté en 2010 avec l'adoption de la loi No. CXXVI de 2010 qui a établi les nouveaux organes représentant le gouvernement dans les 19 départements et dans la capitale. Les nouveaux offices gouvernementaux[5] ont integré 17 services déconcentrés de l'Etat dès le 1er janvier 2011[6] et ils exercent un contrôle de légalité plus fort sur les collectivités locales depuis le 1er janvier 2012. L'administration déconcentrée de l'Etat aura alors deux niveaux depuis le 1er janvier 2013. Au niveau territorial on trouvera 3 types d'organisations. Les offices gouvernementaux dans les départements et dans la capitale, les organes déconcentrés de l'Administration Nationale des Impôts et des Douanes et les autres organes déconcentrés[7] qui ne seront pas affectés par l'integration de l'administration de l'Etat. Au niveau local on trouvera les 175 cantons et les 23 offices d'arrondissement qui sauront leurs équivalents dans la capitale. Les cantons réalisent l'integration de 6 services déconcentrés au niveau local de l'Etat depuis le 1er janvier 2013 et le gouvernement est autorisé par la loi à leur déléguer des fonctions supplémentaires dans l'avenir.

(1) « Le territoire de la République de Hongrie est divisé en unités administratives : la capitale, les départements, les villes et les communes. La capitale est divisée en arrondissements. Les villes peuvent être divisées en arrondissements ». (L'Article 41 de la Constitution de 1949).

(2) Loi No. LXV de 1990.

(3) Loi No. CLXXXIX de 2011.

(4) Les cantons comme unités territoriales de l'Etat ont été supprimés finalement en 1983.

(5) Selon le modèle de préfectures françaises.

(6) Ce nombre est déja 18 en 2012.

(7) Les organisations des affaires d'immigration, de la statistique, et des affaires sociales sont organisées dans les 7 régions qui constituent les unités NUTS III. La police, la défense et le trésor public opèrent au niveau des départements. L'administration de l'environnement, de l'eau, des mines et des parcs nationaux opèrent comme unités spéciales territoriales.

L'administration territoriale suédoise

Kerstin KOLAM
PROFESSEUR ADJOINT, DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE UNIVERSITÉ D'UMEA

Le système actuel d''administration territoriale en Suède remonte en 1862, bien qu'il existe une tradition forte depuis le Moyen Age parmi les paysans des zones rurales. Ils se rassemblaient pour prendre des décisions concernant leurs intérêts communs dans les villages. Les grandes et les petites villes étaient également libres. Cependant, pendant les siècles, les périodes de centralisation et de décentralisation se sont succédé.

La collectivité territoriale tire ses origines de l'adoption de la première loi municipale en 1862. Selon plusieurs chercheurs, c'était une période de décentralisation influencée par la pensée libérale en Europe. Pour faire face aux changements, il a été décidé de mettre en place des collectivités territoriales plus modernes. Jusqu'en 1982, il s'agissait essentiellement de paroisses qui étaient responsables de l'éducation et de l'assistance sociale aux pauvres. La nouvelle loi sur l'administration territoriale a délégué aux collectivités territoriales l'entière responsabilité de l'éducation et du bien être social, notamment.

Entre-temps la gouvernance suédoise a été modernisée. Un nouveau Parlement bicaméral a été mis en place. Une autre réforme établissait un nouvel organisme régional - le conseil départemental (County Council). Les conseils départementaux (County Councils) se sont vu confier principalement la responsabilité des soins de santé, mais également certains domaines d'éducation spécifiques comme par exemple les écoles de gestion de ménage pour les filles et d'aménagement forestier pour les garçons. Il y avait également quelques autres changements importants, par exemple la suppression des communautés de métiers, qui a affecté la société dans son ensemble.
Vers la fin des années 1920, les Démocrates sociaux ont lancé l'idée d'État-providence. Chaque citoyen devait être pris en charge par l'Etat « du berceau à la tombe ».

Cependant, la deuxième guerre mondiale a interrompu les réformes. Après la guerre, le gouvernement a poursuivi les politiques envisagées en entreprenant plusieurs réformes, par exemple la réforme de la pension universelle et l'allocation pour enfant à charge.

Vers la fin des années 1940, il est devenu évident que les collectivités territoriales n'étaient pas en mesure d'assumer toutes les responsabilités prévues. Deux problèmes majeurs ont été identifiés : certains services publics exigeaient un nombre minimal de citoyens et le financement des activités des collectivités territoriales impliquait une base d'imposition plus importante. Le gouvernement avait deux possibilités : soit centraliser les services d'assistance sociale au niveau national, soit fusionner les collectivités territoriales au sein de plus grandes entités en termes de nombre d'habitants.

La première fusion en 1952 a réduit le nombre de collectivités territoriales qui est

passé d'environ de 2 500 à environ 1 000. Cette réforme n'a affecté que les collectivités rurales. Cependant, le développement de l'État-providence s'est poursuivi et il est devenu bientôt clair qu'un deuxième regroupement était nécessaire. La taille des collectivités locales étaient toujours trop petite. Entre 1970 et 1974 le nombre de collectivités a atteint 277. Les zones rurales ainsi que les petites et les grandes villes étaient touchées. Depuis lors, le nombre de gouvernements locaux (collectivités territoriales) a progressivement augmenté pour atteindre 290 à cause de l'échec de certaines des fusions.

Les relations entre les niveaux central et local ont toujours fait l'objet de beaucoup de discussions. Une commission gouvernementale a adopté en 1974 cinq principes régissant le partage de compétences entre les deux niveaux (1974:84 de SOU). En règle générale, les questions devaient être traitées au niveau le plus approprié du point de vue des citoyens. Et même si ces principes n'ont pas vraiment été contestés, ils ont tout de même fait de temps en temps l'objet d'interprétation visant à préciser si une activité était une compétence centrale ou locale, c'est-à-dire quel était « le niveau le plus approprié ».

Alors, à l'occasion de l'adoption de la charte européenne de l'autonomie locale en 1989, le gouvernement suédois a décidé que la Loi relative à l'administration territoriale était déjà en conformité avec la charte et que par conséquent aucun amendement à la législation suédoise n'était nécessaire (Madell 2012). L'on pourrait dire que la Suède avait adhéré au principe de la subsidiarité depuis longtemps.

L'administration territoriale suédoise d'aujourd'hui joue un rôle important dans la gouvernance du pays. Cette force repose sur certaines caractéristiques importantes : l'assemblée locale est élue par le peuple, les collectivités territoriales ont obtenu le droit de prélever leurs propres impôts et de fixer elles-mêmes leurs propres taux d'imposition (sans l'ingérence du gouvernement central), et les citoyens ont le droit de s'opposer aux décisions de l'administration territoriale. En outre, l'autonomie locale est protégée par la constitution (Lidström 2011, Madell 2012).

Le développement de l'administration territoriale est étroitement lié au développement de l'État-providence. La plupart des services d'assistance sociale ont été créés au niveau local. Les compétences peuvent être divisées en compétences obligatoires et volontaires (Madell 2012). Toutes les collectivités territoriales ont des compétences presque identiques, mais on observe une tendance croissante à la coopération entre les administrations locales pour l'exercice de certaines de leurs compétences afin d'éviter de nouvelles fusions. Le gouvernement central a formulé des objectifs nationaux pour les compétences obligatoires, mais c'est aux différentes collectivités de décider de leur exercice. C'est dans le contexte de l'approche de la nouvelle gestion publique (New Public Management) qu'au début des années 1990, ont été mis en place la gestion par objectifs, l'ouverture au secteur privé dans le domaine de l'éducation, le soin aux personnes âgées, etc.

L'ouverture de l'Etat aux méthodes du privé était un moyen d'alléger le fardeau de celui-ci. La prestation de beaucoup de services sociaux est aujourd'hui assurée par des acteurs privés. En règle générale, ces acteurs bénéficient de dotations publiques. Certes, il y a des polémiques aujourd'hui concernant des entreprises qui réalisent d'importants bénéfices allant dans les poches des actionnaires. En outre, les services fournis peuvent être de mauvaise qualité, selon les médias qui suivent de près ces développements. La société tire la sonnette d'alarme pour que le contrôle public soit renforcé non seulement en raison des bénéfices réalisés en soi mais à cause de l'évasion de l'argent du contribuable dans des paradis fiscaux à l'étranger.

Comme mentionné précédemment, une des pierres angulaires de l'administration locale suédoise consiste dans la possibilité de collecter l'impôt sur le revenu et de décider du taux d'imposition. Les dotations de l'Etat ne vont pas au-delà des 16 %. Un système de péréquation permet de garantir que les collectivités dont la base d'imposition est faible, c'est-à-dire celles où peu d'habitants payent des impôts, parviennent également à maintenir la prestation de certains services. Les impôts, collectés par les administrations locales, sont versés dans la caisse de l'Etat qui redistribue les ressources ensuite. Cette approche permet également à la plus petite collectivité de près de 2 000 habitants à survivre, bien que les plus petites collectivités locales coopèrent habituellement avec d'autres collectivités dans leur zone géographique. Les obligations les plus lourdes qui incombent aux administrations territoriales sont la protection de l'enfance, l'école maternelle, l'enseignement élémentaire et secondaire ainsi que l'assistance aux personnes âgées (Madell 2012, p 674-675).

L'administration territoriale suédoise relève certains défis, de même que l'État-providence, puisqu'ils sont étroitement liés (Lidström 20121). L'un de ces défis est lié aux changements démographiques, c'est-à-dire le vieillissement de la population et le nombre décroissant des jeunes. Beaucoup de jeunes fuient les zones rurales pour s'installer dans les grandes villes, en y abandonnant les personnes âgées. L'assistance aux personnes âgées est dans une situation critique, cette activité professionnelle n'étant pas attractive pour la jeune génération. La réorganisation de la vie active, articulée avec un niveau d'éducation plus élevé des citoyens a donné lieu au développement de la classe moyenne. En général, les gens connaissent leurs droits et défendent leurs différents intérêts. Ce contexte contribue à la pression sur les pouvoirs publics et les fournisseurs privés concernant la qualité et la quantité des services sociaux dont ils assurent la prestation.

Par ailleurs, on observe une diversité ethnique croissante. Environ 14 % de la population est d'origine étrangère, les deux parents étant nés à l'étranger. Les gens d'origine étrangère rencontrent souvent des problèmes pour trouver du travail ou sont sous-payés, indépendamment de leur formation.

La réorganisation de la vie économique constitue un changement… « de l'emploi industriel vers de nouvelles formes de production fondées sur les services, la connaissance, et l'information » (Lidström 2011, p 274). Les développements technologiques dans le domaine de la santé ont contribué à l'amélioration des traitements et des solutions aux problèmes de santé, notamment à ceux des personnes âgées. Ainsi, l'augmentation de l'espérance de vie qui donne lieu à l'accroissement du nombre de personnes ayant besoin de soins chers augmente le coût.

En outre, le fait que beaucoup de décisions sont prises aujourd'hui par les institutions européennes porte atteinte au pouvoir de décision au niveau national et local. Il semble s'agir en particulier, selon les chercheurs de droit, d'une « cécité » (Kommunalblindheit en allemand, voir Madell 2012) concernant les autorités locales, leur capacité et leur rôle dans la gouvernance des États-providences, par exemple dans le domaine de la planification et du développement des infrastructures, ainsi qu'en matière de services sociaux.
La question qui se pose consiste à savoir de quelles liberté et capacité d'action disposent en réalité aujourd'hui les collectivités suédoises. Le nombre de

compétences obligatoires déléguées aux administrations locales augmente, mais l'Etat ne leur assure pas toujours les dotations nécessaires, limitant ainsi leur liberté et leur capacité d'action. La nouvelle législation réduit la capacité d'action. Le plus souvent il s'agit de lois-cadres qui ne précisent pas les détails. Lors de leur application, les services centraux les interprètent en publiant des lignes directrices pour les collectivités territoriales. L'Etat réinvente ainsi la direction à suivre par les collectivités en matière d'application de la législation. Des services d'inspection sont mis en place pour évaluer la mise en œuvre de leurs décisions. Certains acteurs au niveau local considèrent que cette approche traduit la méfiance l'Etat. La forte décentralisation de la gouvernance semble être sous pression. Est-ce que la Suède procèdera à une recentralisation des compétences dans le secteur public ? Qui vivra verra !

La participation des parlements nationaux et locaux au contrôle du respect du principe de subsidiarité dans l'Union européenne

Fabien Tesson
Maître de conférences à l'Université d'Angers

Le principe de subsidiarité tel qu'il ressort du traité de Lisbonne semble être une garantie de l'autonomie de l'action étatique et locale dans les domaines où les compétences sont partagées entre les Etats et l'Union européenne. En effet, son but est d'assurer que les actions envisagées, par exemple en matière d'environnement ou de transports, soient menées par l'échelon le mieux à même de les mettre en œuvre. Le principe de subsidiarité paraît fondamental pour assurer une intégration européenne harmonieuse à chaque échelon territorial, la question de son respect et de la place des institutions démocratiques locales dans son processus de contrôle se pose donc très naturellement.

Le Traité de Lisbonne a apporté une évolution majeure en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union européenne. Le nouveau traité en vigueur prévoit effectivement un mécanisme d'alerte susceptible d'être déclenché par les organes représentatifs nationaux. Outre la dimension locale de la consultation que doit effectuer la Commission européenne avant d'adopter un projet d'acte, le Protocole n° 2 annexé au traité de Lisbonne stipule dans son article 6 que tout « parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut [...] adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité ». Ces avis motivés sont par la suite pris en compte par la Commission européenne. Si le nombre d'avis motivés émis représente plus d'un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, le projet doit être réexaminé par la Commission qui doit motiver sa décision de maintien, de modification ou de retrait. Si le nombre d'avis motivés atteint la majorité simple, la Commission doit évidemment réexaminer sa proposition, mais si elle prend position en faveur du maintien, un vote du législateur européen doit avoir lieu pour déterminer, en se basant sur les avis nationaux et celui de la Commission, si le projet d'acte est ou non conforme au principe de subsidiarité. L'application de ce mécanisme a par exemple conduit la Commission à retirer un projet relatif à l'encadrement du droit de grève des travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services.

Ce mécanisme innovant laisse une place potentielle aux organes démocratiques locaux. En effet, on peut lire, toujours dans l'article 6 du Protocole n°2, qu'il « appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs ». Ainsi, les assemblées locales peuvent participer à l'émission d'un avis motivé. Cependant, cette faculté est laissée au bon vouloir des pouvoirs nationaux qui restent libres d'accorder une place aux organes représentatifs locaux. C'est le chemin qui semble être pris, par exemple en Belgique, qui reconnaît, dans une déclaration annexe, que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent « en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national ».

Ce mécanisme préventif est un moyen d'assurer un contrôle par les institutions démocratiques du respect du principe de subsidiarité par les instances de l'Union européenne. En cas d'inefficacité, il peut être suppléé par un mécanisme curatif puisque le traité de Lisbonne prévoit qu'un Parlement national peut intenter un recours à l'encontre d'un acte législatif de l'Union européenne s'il estime que ce dernier viole le principe de subsidiarité.

La participation citoyenne est renforcée dans le Bade-Wurtemberg

Margot BONNAFOUS
Responsable de formation, Euro-Institut de Kehl

Dans le Bade-Wurtemberg, État fédéré allemand situé dans le sud-ouest du pays, les élections législatives qui ont eu lieu en mars 2011 ont eu un résultat qualifié souvent de spectaculaire. Après 58 années de pouvoir chrétien-démocrate, le Land est désormais gouverné par une coalition entre Verts et Sociaux-démocrates. Le chef du gouvernement, Winfried Kretschmann, appartient au parti des Verts.
La participation citoyenne et le « style politique » figurent parmi les thèmes qui occupent une place importante dans le programme du nouveau gouvernement. La convention de coalition, conclue entre Verts et Sociaux-démocrates, définit, par exemple, explicitement que le Bade-Wurtemberg devra devenir un « État

modèle » de démocratie participative. Plusieurs projets du gouvernement vont dans le sens de cette déclaration : Toutes les formes de la participation citoyenne seront développées avec l'objectif de renforcer le rôle de la société civile. Il est prévu de mettre en place de nouveaux éléments de démocratie directe ou d'améliorer les outils existants, au niveau étatique tout comme au niveau communal[4]. En ce qui concerne le référendum au niveau du Land, les obstacles, importants jusqu'alors, doivent être réduits. Les réformes concerneront essentiellement les délais, très courts actuellement, ainsi que les quorums requis. L'intention d'introduire l'élection directe des Landräte[2] qui est déjà pratiquée dans d'autres Länder, est toutefois restée lettre morte jusqu'alors.

Pour dynamiser ces développements, le Bade-Wurtemberg s'est doté, en tant que seul Land allemand pour l'instant, d'une Staatsrätin[3] pour la société civile et la participation citoyenne. Madame Gisela Erler, qui occupe ces fonctions, souhaite faire avancer la dynamique déclenchée suite au changement de gouvernement en développant les instruments nécessaires pour plus de participation au niveau étatique et local. Cette nouvelle fonction a un rôle de plate-forme pour les autres ministères : l'objectif est d'intégrer la participation citoyenne dans l'action de l'administration à tous les niveaux.

> Toutes les formes de la participation citoyenne seront développées avec l'objectif de renforcer le rôle de la société civile.

Pour ce faire, le gouvernement du Bade-Wurtemberg a, entre autres, voté une directive administrative[4] par laquelle le Land s'engage à intégrer les citoyens très tôt dans la planification des projets d'aménagement et d'infrastructure. On notera que cette directive elle-même a été préparée dans le cadre d'une démarche participative. La Staatsrätin a d'abord souhaité connaître l'avis des experts en la matière pour, ensuite, entendre celui des fonctionnaires étatiques qui seront chargés d'appliquer la directive. La troisième étape du processus décisionnel a été consacrée à une large participation des citoyens. La démarche vise surtout à créer des standards fondamentaux et à assurer la plus grande transparence concernant les grands projets d'aménagement et d'infrastructure. Selon Madame Erler, cette transparence vis-à-vis des citoyens a fait défaut jusqu'alors.

(1) Convention de coalition entre Verts et Sociaux-démocrates du 9 mai 2011.

(2) Ils dirigent les Landkreise, des collectivités supra-communales avec des missions étatiques.

(3) Ministre sans portefeuille.

(4) http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/planungsleitfaden/ consulté le 1er juin 2014.

Le Luxembourg s'adapte à son économie cosmopolite

Franz CLÉMENT
Docteur en sociologie, CEPS/INSTEAD

Le Luxembourg est un pays cosmopolite attirant un très grand nombre d'étrangers et de travailleurs frontaliers. Au 31 décembre 2013, l'ensemble des salariés était composé à 71,4 % de salariés résidents étrangers et de travailleurs frontaliers et à 28,6 % de salariés résidents de nationalité luxembourgeoise. Depuis février 2013, des réformes se font jour et le pays procède à une espèce d'adaptation institutionnelle entraînant des modifications en matière de citoyenneté.

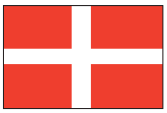
Tout d'abord, une loi a été adoptée de manière à ouvrir les mandats des membres du Conseil économique et social à des ressortissants n'étant pas de nationalité luxembourgeoise. L'exposé des motifs du projet de loi initial indique que l'adaptation se fait pour faire correspondre la composition de cette institution consultative aux réalités économiques. Ces mutations et la nécessité d'intégrer davantage les étrangers dans la société avaient aussi été mises en exergue par le Conseil économique et social dans son propre avis sur le rôle de l'Etat du 31 octobre 2001 dans lequel il s'est notamment prononcé pour une politique active d'intégration des citoyens non-nationaux pour garantir la cohésion et la paix sociales.

Le projet de changement de la loi sur la nationalité vise à faciliter pour les résidents non-Luxembourgeois l'octroi de la nationalité luxembourgeoise. Le projet assure cette facilitation par l'abolition et la simplification de certaines conditions d'octroi, mais aussi par une diminution des délais d'obtention de la nationalité luxembourgeoise. Les avis rendus à ce jour par les chambres professionnelles sont également favorables à ces changements justifiés par l'internationalisation du pays et de ses résidents. Derrière cela s'ouvre bien sûr la possibilité d'élargissement du droit de vote aux élections législatives. L'objectif de la réforme est ainsi la consolidation de l'intégration des étrangers vivant au Grand-Duché. Le Gouvernement souhaite faciliter l'accès à la nationalité luxembourgeoise, tout en garantissant la cohésion au sein de la communauté nationale. D'où l'importance accordée aux exigences linguistiques dans la réforme envisagée.

Le troisième changement à remarquer à ce jour fait l'objet d'un simple débat qui vient de refaire surface, sans qu'un projet de loi ne soit encore concrétisé : il porte sur la possibilité d'ouvrir le droit de vote aux élections législatives aux personnes de nationalité non-luxembourgeoise. Pourrait-on dans le futur trouver des députés à la Chambre n'étant pas de nationalité

> Cette discussion entraîne une modification de concepts car plusieurs acteurs implantés dans le pays voient ainsi le Grand-Duché passer de ce qu'il est convenu d'appeler une citoyenneté « de nationalité » à une citoyenneté « de résidence ».

luxembourgeoise ? Parle-t-on d'un droit de vote actif ou passif à la fois, c'est-à-dire du droit d'élire, mais aussi de celui d'être élu ? Il est trop tôt pour le dire, mais la discussion est lancée. Elle est, elle aussi, justifiée par l'importance de l'apport des non-Luxembourgeois à l'économie nationale et au marché du travail, par l'utilisation de langues étrangères comme langues de travail dans le pays. Cette discussion entraîne une modification de concepts car plusieurs acteurs implantés dans le pays voient ainsi le Grand-Duché passer de ce qu'il est convenu d'appeler une citoyenneté « de nationalité » à une citoyenneté « de résidence ».



Le management collaboratif danois de la coordination politique

Sevasti CHATZOPOULOU
Ph.D. Assistant, Université de Roskilde, Danemark
Birgitte POULSEN
Ph.D. Professeur agrégé, Université de Roskilde, Danemark

Le management danois de l'élaboration des politiques se caractérise par la hiérarchie articulée avec les plus larges formes de collaboration entre les acteurs formels et informels tels que les politiciens, les parlementaires, les fonctionnaires et les groupes impliqués par les différentes décisions politiques. Au Danemark, les structures corporatistes fortes sont particulièrement évidentes plus spécialement dans des secteurs institutionnalisés, tels que le marché du travail et l'agriculture. Le management de réseau qui repose sur une structure corporatiste implique une plus large représentation de la société civile et de ses divers acteurs qui peuvent faire ou ne pas faire partie des structures corporatistes institutionnalisées formelles.

L'articulation de la hiérarchie avec le management de réseau améliore la coordination entre les différents partenaires et le flux d'information au sujet de l'élaboration des politiques, permet de tenir compte des intérêts des différents acteurs dans le secteur d'une politique spécifique, lesquels fournissent en même temps des données utiles à la prise de décisions politiques mais également renforcent et assurent la mise en œuvre efficace des décisions politiques (Bouckaert et autres 2010, 35). Il s'avère que la participation et la coopération de nouveaux acteurs à la communication et aux débats donnent souvent lieu à des pratiques administratives modernes et innovatrices. Elles contribuent aussi à l'établissement de structures plus durables qui ne sont pas basées sur le commandement et le contrôle (hiérarchies) ou la dimension personnelle et le clientélisme mais sur la confiance et les plus larges formes de management de réseau qui augmente la légitimité de ces décisions compte tenu du fait que toutes les parties prenantes ont été impliquées dans le processus de prise de décision.

D'ailleurs, il convient de noter que le système politique et administratif danois est dans une large mesure caractérisé par la prise de décision consensuelle, qui est liée à la tradition corporatiste du Danemark (Pedersen 2000, 221). Le système politique est largement imprégné de cette prise de décision sur la base du consensus.

> « Il s'avère que la participation de la coopération de nouveaux acteurs à la communication et aux débats, donnent souvent lieu à des pratiques administratives modernes et innovatrice »

L'agriculture

L'agriculture danoise ainsi que l'industrie de l'agroalimentaire ont une longue histoire et demeurent un secteur dynamique d'importance économique, politique et organisationnelle (par exemple leur contribution considérable aux exportations). Le succès de l'agriculture danoise a été attribué à la combinaison du corporatisme hiérarchique avec les structures de management de réseau qui caractérisent la coordination de l'administration et des politiques. L'objectif étant non seulement de se conformer effectivement aux exigences imposées par la politique agricole commune au niveau européen mais également d'établir des structures durables de la coordination des politiques.

La politique agricole danoise est formellement caractérisée par un haut niveau de centralisation des pouvoirs et des compétences au niveau politique, une caractéristique des structures hiérarchisées qui renforce la relation forte et harmonieuse entre la direction politique, les divers établissements, l'administration et les organismes sectoriels. Le petit nombre d'acteurs puissants dans le processus d'élaboration des politiques publiques, organisé en structures corporatistes (relations entre l'état et la société) est articulé avec le niveau élevé de consensus qui ne permet pas de grands désaccords et de conflits politiques dans le domaine de l'agriculture. Ce processus d'élaboration des politiques publiques, animé par le consensus, est même renforcé par la vision libérale du changement de tous les acteurs impliqués (au niveau politique ou sectoriel).

Cependant, les politiques publiques dans le domaine de l'agriculture au Danemark tiennent compte de la consultation entre les acteurs impliqués dans le secteur agricole. Cela améliore la collaboration dans le cadre des systèmes agricoles locaux corporatistes formels et informels et contribue à une gestion souple de la PAC tout en assurant le respect des intérêts agricoles locaux. En raison de la particularité du secteur politique et de la nécessité d'échanger des informations relatives à des connaissances spécialisées et à de la haute expertise technique, les décideurs politiques, l'administration et le secteur ont entretenu et continuent à entretenir des relations étroites et durables.

Ces relations augmentent l'influence du secteur sur les décisions politiques. Par conséquent, les organismes sectoriels, bien qu'ils ne disposent pas de pouvoirs de décision formels, ont été indirectement impliqués dans le processus décisionnel et sont devenus au fil du temps des acteurs influents contribuant ainsi à l'émergence de structures de management de réseau qui sont plus larges, à la réduction du monopole de l'information exercé par les

organismes agricoles danois (particulièrement après l'adhésion du Danemark à l'UE en 1973), à l'introduction de nouvelles questions (sécurité alimentaire) et à l'implication de nouveaux acteurs après 2001. Cette relation étroite et l'ouverture du processus politique à d'autres acteurs légitiment les décisions.

Les défaillances du marché sont-elle un préalable à l'existence d'un service public ou service d'intérêt général ?

Pierre BAUBY
Président de RAP (Reconstruire l'action publique), Membre du Conseil scientifique d'EUROPA,
Enseignant-chercheur associé à l'Université Paris VIII et à Sciences Po

Dans trois jugements de septembre 2013 (T-79/10, T-258/10 et T-325/10), le Tribunal de Première instance de la Cour de justice de l'Union européenne a clairement avancé que « l'appréciation de l'existence d'une défaillance du marché constitue un préalable à la qualification d'une activité de SIEG » (point 154 T-79/10). Le Tribunal semble ainsi étendre à l'ensemble des SIEG l'appréciation qu'il porte dans le contentieux qui lui avait été soumis en matière de réseau de communications électroniques à très haut débit. Il s'appuie sur les lignes directrices communautaires de la Commission pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (JO 2009, C 235).

Cette conception restrictive de la définition d'un service public ou service d'intérêt général marque une évolution par rapport à la jurisprudence antérieure de la Cour, alors même que le traité de Lisbonne donne aujourd'hui de nouvelles garanties aux autorités publiques nationales, régionales et locales. Ainsi, dans le cas Olsen de 2005 (T-17/02), le Tribunal avait utilisé comme critère le fait que « si le marché n'était pas suffisamment favorable à la prestation de services de liaison analogues (…) en termes de continuité, de régularité et de fréquence sur toutes les lignes desservies », il n'est « pas établi que les autorités ont dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation ».

Dans un jugement de 2011 [C-544/09P] concernant l'introduction de la télévision numérique terrestre dans la région de Berlin-Brandebourg, la Cour de justice souligne que la communication de la Commission de 2003 » [COM(2003) 541] « indique qu'une intervention publique peut se justifier dans deux hypothèses, à savoir lorsque des 'intérêts généraux' sont en jeu ou lorsqu'il existe une défaillance du marché » (point 53).

Ces éléments ont d'ailleurs été confortés par le traité de Lisbonne, qui fonde une conception européenne des services d'intérêt général. Il précise que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale » (article 4 TUE). Il souligne « la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer » les SIEG (article 14 TFUE). L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux oblige l'Union à reconnaître et respecter « l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales ». Le Protocole 26 rappelle « la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général » (article 2) et insiste sur « le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs » (article 1).

L'action publique, fondée sur le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure de chaque collectivité, a été amenée non seulement à définir et garantir les règles permettant aux logiques de marché de fonctionner, puis de corriger ses défaillances (concentrations et monopolisations, externalités, en particulier environnementales, polarisations économiques, sociales, territoriales, générationnelles). Elle a été également conduite à définir des orientations stratégiques pour le développement économique et social, garantir des solidarités et la cohésion économique, sociale et territoriale, prendre en compte le long terme. Les services publics ou services d'intérêt général ont été développés dans ce cadre.

En fait, le préalable évoqué par le Tribunal révèle l'enjeu quant à l'avenir des SIG. Pour certains, à l'intérieur de la Commission européenne, en particulier de sa Direction générale Concurrence, les SIG sont des exceptions qui doivent être conçus comme « filets de sécurité » pour les populations pauvres, précaires, exclues ou de zones isolées. Au contraire de cette vision résiduelle, le traité de Lisbonne intègre une conception universelle des SIG fondée sur le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales. Cette alternative est au cœur du devenir de l'Union européenne.

La modernisation des services publics en Roumanie

Oana SABIE
Professeur – maître de conférence, Faculté d'administration et de gestion publique
Université d'études économiques de Bucarest

Le changement et la modernisation sont les mots-clés marquant l'évolution des services publics. La société est fortement caractérisée et influencée par le concept du « changement », par la recherche constante d'idées, de modèles et de meilleures solutions. Vue de cette perspective, la gestion des services publics doit pouvoir développer des stratégies

proactives orientées vers l'amélioration des structures organisationnelles en améliorant l'efficacité des actes gouvernementaux, en mettant l'accent sur la transparence de la prise de décision, en améliorant la responsabilisation en faveur de l'intérêt général, compte tenu également des obligations imposées par les normes européennes dans le domaine du système de l'administration publique. Si nous nous référons à la modification nécessaire des techniques et des méthodes de gestion utilisées dans le domaine des services publics ou aux modifications importantes de l'environnement dans lequel les établissements fonctionnent, nous constaterons que la gestion des services publics est confrontée à de grands défis.

Les services publics, compris au sens large, représentent des ensembles d'activités créées afin de satisfaire à un besoin public sous l'autorité et le contrôle d'une communauté publique.

La diversité des conditions sociales implique de faire une distinction entre les services publics et les services d'intérêt général. La distinction principale consiste à dire que le service public est fourni par une organisation d'Etat alors que la prestation d'un service d'intérêt général est assurée par une organisation non-gouvernementale.

Au-delà des services d'Etat, dans différents pays, il existe des services fournis par les communautés intermédiaires (régions, départements, provinces, et districts).

Certains services peuvent être bien fournis au niveau local alors que d'autres au niveau central ou au niveau intermédiaire. Il convient que la prestation des services urbains (l'alimentation en eau, gaz et électricité) relève de la responsabilité locale alors qu'il est plus pertinent que les grands réseaux de transport, la sécurité sociale et la production d'énergie demeure une compétence nationale.

L'un des principaux changements a concerné la conception et l'amélioration du cadre législatif relatif à l'administration publique et aux services publics.

La loi n° 215/2001 sur l'administration publique (reprenant l'art. 3, de la Loi n° 286/2006) constitue le cadre général régissant le domaine des services publics locaux. La section 2, le chapitre IV de cette loi prévoyant « des services publics, assurés par la commune, la ville et les services spécialisés de l'administration territoriale » souligne deux catégories des services publics locaux :
Services publics organisés par les collectivités territoriales (administrations autonomes, sociétés commerciales ou d'autres structures publiques et privées délivrant des services publics à la commune ou à la ville) ;

Services publics subordonnés aux autorités de l'administration territoriale (services publics de l'organigramme du conseil local).

La loi n°189/1998 (nouvelle édition Loi n° 273/2006, modifiée par GEO 47/2012) assure un grande autonomie locale en matière de finances publiques, permettant à faire face à des déficiences comme : l'insuffisance de ressources financières ; l'incapacité de stimuler les autorités de l'administration territoriale pour trouver de nouvelles ressources ; les insuffisances dans la gestion des budgets locaux ; les critères et les moyens insuffisants pour la qualité et la gestion efficace du secteur de services publics ; la pénurie de personnels spécialisés.

> Afin d'améliorer le processus de la prestation de services publics, nous devrions penser à des mesures motivant la réorganisation et le regroupement des agents fournisseurs. En même temps, la société civile devrait être plus encouragée à participer à la prestation de services, notamment en déléguant des activités de suivi à des volontaires *(ex. groupes de consultation de citoyen).*

La loi sur le régime de la concession n°219/1998 (modifiée par GEO 34/2006, mis à jour en 2013 par GEO 77/2012 amendé et complété par GEO 34/2006 sur l'attribution des contrats de marchés publics, des contrats de concession de travaux publics et de concession de services) réglemente et organise le régime de la concession concernant :
a) les Biens, propriété publique ou privée de l'état, du département, de la ville ou de la commune ;
b) les activités et les services publics d'intérêt national ou local.

La concession est basée sur un contrat qui déclare que le concédant transmet (pour une période de moins de 49 ans) le droit et l'obligation d'exploiter des marchandises, des activités ou des services publics au concessionnaire, qui agit sous son propre risque et sa responsabilité en échange d'honoraires.

La loi stipule l'objet d'une concession, à savoir les marchandises, les activités ou les services publics relevant des domaines suivants : des transports en commun ; des autoroutes, des ponts, et des tunnels avec péages ; des routes, des chemins de fer, des infrastructures de port et d'aéroports civils ; la construction et l'exploitation de nouvelles centrales d'énergie hydraulique, y compris celles qui font l'objet de protection ; des services postaux ; des plages de fréquences et des réseaux pour le transport et la distribution des télécommunications ; des activités économiques relatives aux bassins d'eau naturels et artificiels, des travaux pour la gestion de l'eau, des centrales, des équipement pour des mesures hydrologiques, météorologique et relatives à la qualité de l'eau, des dotations de pêche ; des terres, propriété publique, les plages, les quais et les zones franches ; le réseau de transport et de distribution d'un réseau internet pour l'électricité et le chauffage ; etc., toutes autres marchandises, activités ou services publics qui ne sont pas interdits par les lois organiques spéciales. La concession représente une modalité pour attirer des fonds budgétaires et elle est réalisée par l'adjudication publique ou la négociation directe.

La loi 326/2001 stipule des dispositions liées aux principes suivants qui régissent des services publics locaux : le développement durable ; l'autonomie locale ; la décentralisation ; la responsabilité et la légalité ; la participation et la consultation des citoyens ; l'association et le partenariats intercommunaux ; la cohérence entre les besoins et les ressources ; la protection et la sauvegarde de l'environnement naturel ou du bâti ; la gestion efficace des biens publics et des entités administratives et territoriales ; assurer les conditions de la concurrence ; la publicité et le libre accès à l'information publique ; l'universalité ; la sécurité ; un procès équitable ; la qualité des services, établie par les pouvoirs publics compétents ; l'efficacité ; le contrôle démocratique, la transparence et la responsabilité ; la coordination de tous les facteurs concernés.
Cette loi a été mise à jour et complétée par loi No. 51/2006 (nouvelle édition) concernant les services publics fournis par les collectivités territoriales (révisée en février 2008). En 2006, les règlements relatifs aux services

publics fournis par les collectivités territoriales - des services communaux (des services d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées, des services de transport en commun, des services sanitaires, des services public d'éclairage, des services publics d'électricité et de chauffage) ont été adoptés.

Le deuxième changement nécessaire pour moderniser les services publics a consisté en la conception d'une stratégie basée sur les objectifs principaux suivants : des services publics décentralisés ; l'amélioration de la responsabilité des autorités locales pour la qualité des services publics fournis à la population ; l'extension du système de services de base et l'amélioration de leur accessibilité ; la réorganisation des mécanismes de la protection sociale et la reconsidération du rapport qualité/prix ; la promotion des principes de l'économie de marché et la limitation des monopoles ; attirer du capital privé pour des investissements dans les infrastructures locales ; l'institutionnalisation des crédits locaux et l'extension de leur affectation aux financements des services communaux ; la promotion de mesures pour un développement durable.

Un troisième changement important se rapporte à l'adoption de la loi relative au partenariat public-privé (178/2010), dont les avantages sont : la réduction des dépenses imputées sur le budget local ; l'évaluation des déficits du système de prestation de services publics et la réduction des coûts ; la mise en œuvre des investissements, et le développement des dotations sur les dépenses du secteur privé ; la capacité de réglementer le secteur privé par des normes adoptées par l'administration publique (normes de qualité, permis, facilités pour les investisseurs dans le domaine public etc.) ; la capacité de l'administration publique locale à retirer au fournisseur la gestion de services publics, s'il ne satisfait pas à ses devoirs.

Un autre changement important dû au développement et à l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Des services peuvent être assurés et fournis plus effectivement et à un prix moins cher à l'aide des services électroniques et interactifs. Le marché roumain offrira d'importantes possibilités aux sociétés qui développent et assurent de nouveaux types des services, des produits et des solutions techniques. Le but des e-services dans les villes intelligentes consistent à explorer de nouvelles possibilités pour le développement durable de ces villes par l'utilisation intelligente et interactive des TIC.

Afin de moderniser le processus de la prestation de services publics, nous devrions penser à des mesures motivant la réorganisation des agents fournisseurs. En même temps, la société civile devrait être plus encouragée à participer à la prestation de ces services, notamment en déléguant des activités de suivi à des volontaires. Des types différents d'informations sont importants pour le suivi des services.

Certains de ces types d'informations se développent actuellement, comme par exemple, les enquêtes de satisfaction clients, les groupes-cibles, les informations sur les corps de contrôle - récemment, une grande attention a été accordée à l'audit de ces activités.

Références
Alexandru I., Matei L., Servicii Publice, Editura Economica, Bucuresti, 2000, p.90-97
Plomb I., Androniceanu A., Abaluta O., publice de serviciilor de Managementul, Editura ASE, Bucuresti, 2003

La mobilité européenne des fonctionnaires : la nécessaire condition des législations de sécurité sociale

Carlos Almeida ROSA
AVOCAT ET CONSEILLER JURIDIQUE
EN ADMINISTRATION PUBLIQUE ET SÉCURITÉ SOCIALE

La libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne et dans le monde entier devient de plus en plus préoccupante et implique la nécessité de coordination au niveau de la législation sociale à l'échelle internationale, afin d'assurer une protection sociale efficace.

L'objectif de ces accords consiste à assurer la mise en œuvre coordonnée et cohérente des lois nationales, sans ingérence dans la législation nationale et dans la souveraineté des Etats.

Au niveau des pensions, et plus précisément concernant les fonctionnaires, il y a actuellement trois outils qui permettent d'y parvenir de différentes manières :

1. Coordination multilatérale des législations de sécurité sociale: Les régimes spéciaux des fonctionnaires n'ont été inclus dans le cadre de cette coordination internationale que suite à l'entrée en vigueur du règlement (CE) N° 1606/98 du 29 juin 1998 étendant la portée du Règlement (CEE) N° 1408/71 du 14 juin 1971 et du Règlement (CEE) N° 574/72 du 21 mars 1972 aux fonctionnaires.

Cette totalisation transfrontalière des périodes d'assurance en vue de droits à pension est actuellement prévue par le Règlement (CE) N°883/2004, du 29 avril 2004, et le Règlement (CE) N°987/2009, du 16 septembre 2009, qui constituent le troisième ensemble de règles depuis la création de la Communauté européenne en 1958, après les règlements 3/58, 4/58 et les règlements susmentionnés 1408/71 et 574/72, et n'impliquent pas le transfert de droits à partir d'un régime à un autre. Ces règlements visent la protection des droits acquis de sécurité sociale de ceux qui se déplacent au sein de l'Union européenne et n'aspirent pas à l'harmonisation des systèmes. Dans le cadre de la coordination, les Etats membres maintiennent leurs propres règles, cependant le droit communautaire impose certaines modalités et principes afin de garantir que l'application des différents systèmes nationaux ne nuise pas aux personnes qui exercent leur droite à la libre circulation.

2. La Coordination bilatérale des législations de sécurité sociale : Outre la coordination multilatérale au sein de l'Union européenne, un grand nombre d'accords bilatéraux couvrant des systèmes différents de sécurité sociale ont été signés dans le monde entier afin de permettre à des personnes ayant cotisé dans un pays, mais vivant ou travaillant dans d'autres, de réclamer et de bénéficier de leurs droits à pension.

Mais ces conventions sur la sécurité sociale s'appliqueront seulement dans le cas où les questions échapperaient à la portée des règlements européens. Comme par exemple, le Portugal a récemment conclu un accord avec le Brésil (pas encore en vigueur), au sujet de l'extension des accords en vigueur aux régimes de sécurité sociale des fonctionnaires.

3. Transfert des droits à pension : Un autre outil de la coordination et de la portabilité des droits à pension est la possibilité, donnée aux fonctionnaires des Communautés européennes, de réaliser des transferts transfrontaliers de/vers les institutions européennes, impliquant le transfert de la valeur équivalente des droits à pension à partir d'un régime vers un autre (Règlement (la CEE, EURATOM, la CECA) N° 259/68 du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, avec plusieurs modifications).

> Un grand nombre d'accords bilatéraux couvrant des systèmes différents de sécurité sociale ont été signés dans le monde entier, afin de permettre à des personnes ayant cotisé dans un pays, mais vivant ou travaillant dans d'autres, de réclamer et de bénéficier des droits à pension...

Cependant, dans ce cas, le transfert de l'équivalent actuariel des droits à pension, d'un fonctionnaire ne pourra être effectué qu'après que celui-ci aura mis fin à son activité au sein de l'administration nationale ou de l'institution européenne.

Néanmoins, bien qu'il existe ces trois façons différentes de réaliser la mobilité des travailleurs et de leurs droits de sécurité sociale, des obstacles persistent au sujet des pays non couverts par des systèmes de coordination, étant donné l'absence de dispositif juridique permettant d'assurer la communication entre eux.

Évolutions récentes des dépenses publiques en matière de protection sociale en Estonie, Lettonie et Lituanie

Prof. Dr. Eglė STONKUTĖ
MAÎTRE DE CONFÉRENCES
UNIVERSITÉ VYTAUTAS MAGNUS, KAUNAS, LITUANIE

La magie de la prospérité économique et sociale rapide après l'adhésion à l'Union européenne (EU27) des trois nouveaux pays membres de la région balte – l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie – a été secouée à la fin de 2008 par la crise financière et économique mondiale. La fiabilité des systèmes financiers et économiques, ainsi que celle de la protection sociale a été mise à l'épreuve dans des conditions sévères.

Le niveau des dépenses publiques générales dans les trois pays reste un des plus faibles parmi les pays de l'UE27 et il varie de 37 à 39 % de leur PIB respectif, alors que dans l'EU27, il atteint 49% du PIB. Les dépenses publiques générales en matière de protection sociale dans ces trois pays sont également plus modestes et représentent 14% environ de leur PIB, alors que ces dépenses dans l'EU27 s'élèvent à 19% du PIB. Le niveau des dépenses courantes de protection sociale dans les trois pays baltes a commencé à augmenter au début de la crise sous l'effet de deux facteurs principaux : une forte et soudaine contraction de leurs économies et une forte et soudaine augmentation de la demande d'aide sociale (en raison du taux de chômage élevé).

La situation dans ces trois pays, présentant un niveau de dépenses publiques générales de protection sociale plus ou moins identique, a évolué dans des contextes différents. Les trois pays ayant réexaminé leurs systèmes de retraite pour assurer leur viabilité à long terme, le financement de ces dépenses a entraîné une augmentation importante de la dette publique en Lituanie, le besoin de recourir au Fonds monétaire international en Lettonie et un accroissement plutôt limité de la dette publique en Estonie.

Malgré les modèles relativement meilleurs de reprise économique dans ces trois pays par rapport aux autres pays de l'Union européenne, le taux de chômage élevé (en particulier le chômage de longue durée) reste un sujet de préoccupation essentiel, nécessitant un investissement supplémentaire de la part des systèmes de protection sociale dans ces pays. Etant donné les incitations ultérieures à l'accroissement des dépenses publiques générales en matière de protection sociale, en réponse à la vision de bien-être de l'Union européenne pour cette région, ces dépenses doivent continuer à augmenter même après les réformes visant à assurer la viabilité à long terme.

Toutefois, la viabilité à long terme et l'augmentation des dépenses publiques générales de protection sociale sont confrontées à un défi, notamment la rapide détérioration de la situation démographique dans ces pays souffrant d'un vieillissement de la population, d'un taux de fécondité relativement faible et, dans le cas de la Lettonie et de la Lituanie, d'une émigration importante de contribuables potentiels qu'a accéléré, semble-t-il, la dernière crise.

Etant donné tout cela, ces trois pays devront faire des efforts supplémentaires pour éviter le piège de systèmes de sécurité sociale relativement modestes diminuant la qualité de vie dans ces pays et ralentissant la création d'États-providence dans la région de la Baltique.

Évolution des systèmes de retraite en Estonie, Lettonie et Lituanie

Prof. Dr. Eglė STONKUTĖ
MAÎTRE DE CONFÉRENCES
UNIVERSITÉ VYTAUTAS MAGNUS, KAUNAS, LITUANIE

es systèmes de retraite dans les trois pays baltes reposent sur trois piliers : le premier pilier correspond aux régimes par répartition, le deuxième aux régimes de retraite privés obligatoires et le troisième aux régimes de retraite privés volontaires et les régimes de retraite professionnelle. Le troisième pilier dans les trois pays reste assez modeste du fait des systèmes de retraite privés volontaires et des régimes de retraite professionnelle encore peu développés en raison de l'absence de traditions et de confiance, ainsi que de la prédominance d'une population aux revenus relativement faibles.

Pendant ces temps encore difficiles mettant à l'épreuve la viabilité financière des régimes de retraite, l'importance et la viabilité de chaque pilier ont été soumis à un débat dans les pays baltes. Les discussions ont révélé de la méfiance à l'égard des régimes de retraite privés obligatoires considérés comme fortement dépendants des marchés financiers et orientés vers des perspectives de développement économique et financier à court et à moyen terme générant des résultats potentiellement ambigus.

Malgré les multiples critiques à l'encontre des établissements financiers et des régimes de retraite privés obligatoires, il semble que les trois piliers des systèmes de retraite resteront en place dans les trois pays, une plus grande importance étant cependant accordée au deuxième pilier en tant qu'outil susceptible de garantir le taux de remplacement des retraites et de fournir

> Estonie, Lettonie et Lituanie se tournent vers les réformes pour soutenir un objectif commun de viabilité financière à long terme des régimes de retraite

un mécanisme pour augmenter à l'avenir ces pensions relativement faibles qui prédominent en Estonie, Lettonie et Lituanie (pendant le premier trimestre de 2013, la pension de retraite moyenne en Estonie s'élevait à 316 euros, en Lettonie à 271 euros et en Lituanie à 237 euros et représentait 35 % en Estonie, 39 % en Lettonie et 37 % en Lituanie du salaire brut moyen pour la même période dans ces pays).

En vue de garantir une viabilité financière à long terme des systèmes de retraite, des décisions d'allongement de l'âge de départ à la retraite ont été prises dans les trois pays. Il a été décidé que l'âge de départ à la retraite devra atteindre progressivement 65 ans pour les hommes et les femmes en 2025 en Lettonie et en 2026 en Estonie et en Lituanie.

Dans les trois pays, les transferts (en pourcentage des cotisations sociales) vers les fonds de retraite privés ont été fortement réduits après le début de la crise : de 5,5 % à 1,5 % en Lituanie, de 8 % à 2 % en Lettonie et même de 6 % à 0 % en Estonie. Depuis 2012, les dernières réductions ont été entièrement rétablies en Estonie et d'autres augmentations ont été décidées (de 6 % à 8 % à partir de 2014). En Lettonie, les transferts ont augmenté de 2 % en 2012 à 6 % en 2013. Parallèlement à ces augmentations, en Lettonie, la cotisation sociale pour les salariés a augmenté de 2%. En Lituanie, il avait été décidé que les transferts devaient augmenter de 1,5 % en 2012 à 2,5 % en 2013, mais qu'ils seraient de nouveau réduits à 2 % à partir de 2014 avant de recommencer à augmenter progressivement jusqu'à 6 %.

En Estonie et en Lituanie, il existe une sérieuse volonté de réformer les régimes de retraite spéciaux qui y existent (système général de retraite, régimes particuliers pour les agents publics) pour les intégrer dans un système de retraite commun ou, au moins, pour accroître la transparence des dispositifs actuels.

Extrêmement secoués par la crise économique et financière de 2008 à une époque de vieillissement de la population européenne, toujours exposés à une forte pression financière et luttant pour la viabilité financière, les systèmes de retraite en Estonie, Lettonie et Lituanie se tournent vers les réformes pour soutenir un objectif commun de viabilité financière à long terme des régimes de retraite.

Réforme des retraites en Slovénie : allongement progressif de l'âge de départ à la retraite

Prof. Dr Barbara KRESAL
PH.D. PROFESSEUR ASSOCIÉ, FACULTÉ D'ÉCONOMIE, UNIVERSITÉ DE LJUBLJANA

La dernière réforme des retraites en Slovénie est entrée en vigueur le 1er janvier 2013. C'était un compromis entre les partenaires sociaux et certaines ONGs et le résultat de longues et lourdes négociations. La nouvelle loi a introduit l'allongement progressif de l'âge de départ à la retraite et l'alignement des conditions de retraite hommes/femmes. Selon les nouvelles règles, l'âge de départ à la retraite est de 65 ans et l'âge minimum requis pour les retraites anticipées est de 60 ans ; toutefois, il reste quelques exceptions. Une période transitoire jusqu'en 2020, avec des règles spéciales, est prévue.

En Slovénie, il existe un régime uniforme obligatoire de retraite qui couvre tout le territoire du pays et tous les cotisants (les salariés, y compris les fonctionnaires, les travailleurs indépendants, les agriculteurs et les personnes exerçant une autre activité lucrative en Slovénie, ainsi que les bénéficiaires de certaines prestations sociales, par exemple, allocations de chômage, allocations parentales, etc.). Il n'y a pas de régime spécial de retraite pour les fonctionnaires.

Le système des retraites repose sur plusieurs piliers. Le plus important parmi eux reste le premier pilier qui a un caractère obligatoire : c'est le régime public général basé sur le principe de la répartition. La loi régit également le régime de retraite complémentaire volontaire, financé par les primes payées par l'employeur ou par la personne cotisante. Ce régime peut être subventionné par l'État sous forme de réductions d'impôt. Dans le cadre du deuxième pilier (régime complémentaire individuel ou collectif) et du troisième (régime de retraite privé), des plans d'épargne différents à caractère complémentaire volontaire sont proposés ; ceux-ci sont offerts par des caisses de retraite minutieusement réglementés par la loi.

Une personne acquiert le droit à la retraite lorsqu'elle atteint l'âge de 65 ans à condition d'avoir cotisé au moins 15 ans avant son départ à la retraite. Toutefois, si une personne a cotisé au moins 40 ans (durée de cotisation et certaines autres périodes qu'on peut y ajouter), elle a droit à la retraite à condition d'avoir atteint 60 ans. Comme il a été déjà dit, des périodes de transition au cours desquelles les conditions pour les hommes et les femmes seront progressivement alignées et augmentées sont prévues.

Il existe plusieurs règles particulières et des exceptions à ce régime général de retraite qui ne peuvent pas être décrites en détail. Dans certains cas, une personne peut prendre sa retraite de façon anticipée (par exemple, prise en charge d'un enfant de moins d'un an, service militaire obligatoire, emploi avant l'âge de 18 ans).

Le montant de la retraite est calculé en fonction d'une base servant au calcul des pensions ; celle-ci varie selon le salaire mensuel moyen ou les autres revenus sur lesquels des cotisations ont été payées. La période retenue pour le calcul du salaire moyen a été allongée de 18 à 24 mois. Ce qui signifie que, en règle générale, le salaire moyen calculé et, par conséquent, la base de calcul de la pension seront inférieurs par rapport à ceux d'avant la réforme des retraites. Les bases de calcul minimales et maximales des pensions sont fixées par la loi. Le pourcentage de calcul dépend de la durée de cotisation de la personne cotisante.

Des décotes et des surcotes sont prévues. Dans le cas où une personne reporte son départ à la retraite, son pourcentage est augmenté et, dans le cas d'une retraite anticipée, celui-ci est réduit.

Selon la législation slovène en matière de retraites, une personne peut revendiquer le droit à la retraite partielle (travaillant encore à temps partiel), ainsi qu'un départ anticipé à la retraite. Par ailleurs, les retraités ont droit à certaines prestations complémentaires de vieillesse. Le législateur a également prévu une pension de veuvage et une pension de famille.

En Slovénie, comme dans d'autres pays européens, la société vieillit. Le nombre des bénéficiaires de pensions de retraite augmente (en 2013, environ + 4 %). En 2013, le rapport entre le nombre des personnes cotisantes et le nombre des retraités était d'environ 1,4. En Slovénie, l'âge moyen de départ à la retraite s'allonge, il est autour de 61 ans pour les hommes et de près de 58,5 ans pour les femmes. La retraite moyenne s'élève à environ 600 euros par mois (mars 2014)[1].

[1] www.zpiz.si (Institut national des pensions de retraite et d'invalidité).

Le CNFPT au cœur des questions européennes

A l'heure de la globalisation et du débat sur l'avenir politique de l'Union européenne, l'action extérieure des collectivités territoriales devient un des instruments du renforcement de la décentralisation et du développement des territoires. Quels sont les enjeux du développement d'une diplomatie des territoires ? Comment celle-ci s'articule avec les intérêts de la collectivité et les optimise ?

Citoyen.ne.s, élu.e.s, agent.e.s et collectivités territoriales vivent dans un espace européen. Les politiques européennes sont au cœur de l'action publique nationale et locale, la législation européenne impacte fortement le droit national et la gestion des fonds européens est transférée aux régions.

Alors pourquoi et comment agir, s'impliquer, maîtriser et sécuriser l'action publique locale dans ce contexte ?

Le CNFPT propose des formations qui répondent spécifiquement aux questions européennes, pour des cadres territoriaux.
7 itinéraires « Europe »:
- «Développement et mise en œuvre de projets européens»
- «Action extérieure des collectivités territoriales»
- «Coopération transfrontalière»
- «Instruction et contrôle des fonds européens»
- «Les collectivités territoriales dans l'Union européenne»
- «Histoire et Enjeux des Politiques Européennes»
- «Approches Comparées Européennes»

1 chiffre : 400% d'augmentation du nombre de formation Europe en 2015 par rapport à 2014

Des événements :
- les rendez-vous européens de Strasbourg
- les journées des fonds européens
- les rencontres territoriales européennes et internationales

Et, comme l'Europe est omniprésente dans les politiques publiques locales, l'ensemble des formations du CNFPT intègre la dimension européenne (politique, juridique, financière, sécuritaire…). Les approches comparées entre collectivités européennes sont aussi privilégiées dans de nombreuses formations car comment penser et innover l'action publique locale sans s'ouvrir à d'autres horizons ?

Une expertise européenne co-construite

Pour concevoir ses formations au plus près des besoins des collectivités et de l'avenir des territoires et de leurs enjeux, le CNFPT collabore avec des universitaires, des expert.e.s, des agent.e.s territoriaux et de l'Etat, des membres de la commission européenne et d'autres institutions européennes, et des élu.e.s locaux/nationaux et européens.

Il tisse des partenariats avec des institutions et écoles d'horizons diversifiés et complémentaires :
- **des universités et 6 réseaux universitaires européens :** Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe (EUROPA), Observatoire des Autorités Locales en Europe (OLA), Groupement européen d'administration publique (GEAP), …

- **des écoles d'administration du monde entier et des réseaux internationaux :** Institut européen d'administration publique de Maastricht, Institut national d'administration public de Madrid, Université de Speyer, Association internationale des écoles et instituts d'administration (dont le CNFPT a accueillera la conférence annuelle en 2015)…

- **des institutions** comme le Conseil de l'Europe, le Conseil des Communes et Régions d'Europe, le Comité des Régions, le CGET, le SGAE, la Commission européenne…

- **des associations d'élus :** Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Assemblée des communautés de France, Association des communautés urbaines de France, Association française du conseil des communes et régions d'Europe…

- **l'administration publique,** notamment sur les questions européennes au sein du Pôle européen d'administration publique de Strasbourg,

Le CNFPT : pour un service public local de qualité

Les agent.e.s de la fonction publique territoriale œuvrent quotidiennement à la qualité de vie des habitants : petite enfance, transports urbains, collecte et recyclage des déchets, aides sociales, entretien de la voierie, gestion des établissements scolaires…

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) accompagne ces agent.e.s dans leur mission d'intérêt général en les formant tout au long de leur carrière professionnelle.

L'offre de formation du CNFPT en matière de sécurité publique

En France, le Centre national de la fonction publique territoriale est chargé de la mise en œuvre exclusive de différentes formations obligatoires de la filière sécurité publique/police municipale dont les durées sont fixées par décrets ou arrêtés.

En sa qualité d'opérateur unique, le CNFPT accompagne à la fois l'évolution quantitative du personnel de la police municipale mais répond aussi aux nouveaux besoins exprimés par les collectivités sur ce thème.

La responsabilité du CNFPT dans ces formations est majeure et l'établissement est particulièrement vigilant quant à ses interventions dans un domaine qui engage non seulement la sécurité de fonctionnaires territoriaux au quotidien mais aussi la tranquillité publique de l'ensemble des habitants.

La formation initiale obligatoire de gardien.ne de police municipale (catégorie C)

Elle s'adresse aux lauréat.e.s du concours de gardien.ne de police municipale et aux personnels détachés dans le cadre d'emploi des agent.e.s de police au grade de gardien.ne, de brigadier.ère ou de brigadier.ère chef.fe principal.e.

Elle répond aux objectifs spécifiques permettant :

- d'acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice de l'ensemble des missions d'un ou une policier.ère municipal.e,
- de mettre en application ces connaissances en situation professionnelle,
- d'observer les pratiques professionnelles de l'environnement du personnel de police municipale,
- de s'intégrer dans la fonction publique territoriale,
- de s'intégrer en tant qu'acteur de la politique de la ville,
- de s'intégrer dans sa collectivité employeur.

Le parcours de formation, d'une durée totale de 120 jours, alterne des sessions d'enseignement théorique et de stages pratiques en collectivité et au sein de structures partenaires : gendarmerie nationale, police nationale, administration des douanes, administration pénitentiaire, sapeurs-pompiers, services sociaux, tribunal de police, maison de justice, etc. Chaque groupe de stagiaires est pris en charge par un comité pédagogique composé d'un référent institutionnel et pédagogique, d'un référent professionnel (un ou une policier.ère municipal.e) et d'un référent relationnel (psychosociologue).

Pendant ses stages pratiques, chaque stagiaire est accompagné par une ou un tuteur.rice, qui suit la progression pédagogique et assure la mise en application des acquis théoriques.

La formation initiale obligatoire de chef.fe de service de police municipale (catégorie B)

Elle s'adresse aux lauréat.e.s des concours ou examens professionnels de chef.fe de service de police municipale ainsi que ceux relevant de la promotion interne et aux fonctionnaires détachés dans le cadre d'emplois de chef.fe de service de police municipale.

Le contenu de la formation, fixé par décret, est organisé dans les domaines suivants :

- le fonctionnement des institutions ;
- l'environnement professionnel ;
- la fonction d'encadrement ;
- la gestion d'un service de police municipale ;
- la fonction de sécurité.

Le dispositif de formation initiale des chef.fe.s de service de police municipale alterne également formation théorique et stages pratiques dans et hors de la collectivité employeur.

Selon le profil des stagiaires, la formation comporte :

- trois phases (d'une durée totale de 183 jours) pour les candidat.e.s n'ayant pas suivi de formation initiale agent.e de police municipale ou
- 2 phases (d'une durée totale de 120 jours) pour les autres candidats.

Comme pour l'ensemble des dispositifs de formation initiale, chaque groupe de stagiaires est pris en charge par un comité pédagogique et chaque stagiaire est accompagné par un ou une tuteur.rice.

La formation initiale de directeur.rice de police municipale (catégorie A)

Elle s'adresse aux lauréat.e.s des concours et examens professionnels de directeur.rice de police municipale ainsi qu'aux agent.e.s détachés dans le cadre d'emplois de directeur.rice de police municipale. Ils sont nommés directeur.rice.s de police municipale stagiaires pour une durée d'un an.

Le stage commence par la période de formation de 9 mois. La durée de cette formation peut être réduite à 6 mois pour :

- les candidat.e.s ayant suivi antérieurement la formation obligatoire prévue pour les agent.e.s de police municipale,
- Les cheffes/chefs de service de police municipale justifiant de 4 ans de services effectifs dans le cadre d'emplois des chef.fe.s de service de police municipale.

Les fonctionnaires admis à un examen professionnel et recrutés par une commune ou un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) sont nommés directeur.rice.s de police municipale stagiaires pour une durée de 6 mois pendant laquelle ils sont placés en position de détachement. Le stage commence par une période de formation de 4 mois.

Le dispositif est conçu sur le principe d'une alternance forte entre des temps d'enseignements théoriques et techniques, des temps de stages pratiques d'application dans la collectivité employeur et sous l'accompagnement d'une ou un tuteur.rice, directeur.rice de police municipale dans une collectivité, des temps d'observation et de découverte des services partenaires d'un poste de police municipale.

Outre le développement des capacités nécessaires à l'exercice des missions de directeur.rice de police municipale, la formation initiale a également pour objectif de :

- faciliter l'intégration des directeur.rice.s de police municipale dans la fonction publique territoriale ;
- permettre aux directeur.rice.s de police municipale d'opérer un maillage avec les autres acteurs de la sécurité;
- situer leurs missions dans le cadre des politiques publiques de sécurité et de la politique de la ville ;
- acquérir les outils de management et de commandement nécessaires à la fonction.

Pour toutes les formations initiales, à l'issue de la période de formation, le président du CNFPT porte à la connaissance de l'autorité territoriale son appréciation écrite sur les compétences acquises par le ou la stagiaire et sur les aptitudes dont il ou elle a fait preuve au cours de la formation.

Cette appréciation écrite est également transmise au préfet et au procureur de la République pour les recrutements effectués à compter du 1er janvier 2015.

Le double agrément (procureur et préfet) et l'attestation délivrée par le CNFPT permettent à l'agent d'exercer les fonctions de policier.ère municipale.e.

La formation continue obligatoire

La formation continue obligatoire s'effectue tout au long de la carrière et permet le maintien ou le perfectionnement de la qualification professionnelle des agent.e.s et leur adaptation à l'exercice de leurs fonctions en tenant compte de l'évolution de l'environnement juridique, social, culturel et technique des missions qui leurs sont dévolues.

- Pour les agent.e.s de catégorie C : 10 jours de formation minimum sur une période de 5 ans.

- Pour les agent.e.s de catégorie B et A : 10 jours de formation minimum sur une période de 3 ans.

La formation continue obligatoire est composée d'un tronc commun lié aux fondamentaux du métier, et de stages de spécialités en réponse à la diversité des missions.

Le tronc commun doit permettre aux agent.e.s d'acquérir des connaissances liées à la forte évolution du cadre professionnel. Elles sont adaptées au niveau de responsabilité et d'encadrement des agent.e.s.

Les modules de spécialités quant à eux prennent en compte la diversité des prérogatives des policières et policiers municipaux au travers de stages spécifiques regroupant plus de soixante thèmes différents. (Voir encadré)

Les formations spécifiques des unités spécialisées

Le CNFPT propose des formations pour les unités spécialisées motocyclistes et équestres.

Ainsi pour les brigades motocyclistes, le CNFPT propose une formation de 10 jours. Elle est organisée en partenariat, soit au Centre national de formation motocycliste de la police nationale, soit au Centre national de formation à la sécurité routière de la gendarmerie nationale.

Pour les brigades équestres, le CNFPT propose une formation de 10 jours organisée en partenariat avec la Garde républicaine.

La formation et la certification des moniteur.rice.s municipaux à l'armement

Sous certaines conditions, les policer.ère.s municipaux peuvent être formés pour obtenir un certificat de moniteur. Ils sont proposés par leur autorité d'emploi au CNFPT.

La formation dispensée en vue de l'obtention du certificat de moniteur comprend des enseignements juridiques, techniques et pédagogiques. La durée globale de la formation est de cent quatre-vingts heures. Elle est organisée dans le cadre d'un partenariat avec la police et la gendarmerie nationales.

À l'issue de cette formation, le Centre national de la fonction publique territoriale délivre un certificat de moniteur.rice de police municipale en maniement des armes, valable cinq ans et renouvelable après une formation de recyclage.

Les moniteur.rice de police municipale ont vocation à assurer les formations à l'usage des armes de l'ensemble des agent.e.s de police municipale organisées par le Centre national de la fonction publique territoriale et dans les conditions déterminées par celui-ci.

La formation à l'armement pour les polices municipales armées

Il appartient au maire de décider d'armer tout ou une partie de son service de police municipale. Pour ce faire, et sous conditions spécifiques, il doit obtenir au préalable l'autorisation du préfet.

Les fonctionnaires de police municipale ont accès à une liste d'armes relevant des catégories suivantes :

- Catégorie B1er, 3e, 6e et 8e : révolvers, pistolets semi-automatiques, lanceurs de balle de défense, pistolets à impulsion électrique et générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes.
- Catégorie C3e : lanceurs de balle de défense.
- Catégorie D2e : matraques de type «bâton de défense» ou «Tonfa», matraques ou tonfas télescopiques, générateurs d'aérosols incapacitants ou lacrymogènes, projecteurs hypodermiques à l'encontre des animaux.

Tous les agent.e.s lors de leur première demande de port d'arme de catégorie B1er, 3e, 6e et 8e et/ou C3e sont soumis à une formation composée :

- d'un module juridique de 12h ;
- de modules techniques dont la durée varie en fonction de la nature de l'armement.

Au terme de cette formation, le CNFPT détermine si le fonctionnaire est apte à être armé sur la voie publique et en informe le préfet.

Les agent.e.s armés en catégorie B1er, 3e, 6e et 8e et/ou C3e sont également soumis à deux séances d'entraînement minimum par an, organisées par le CNFPT. Ces formations permettent de maintenir le niveau de compétence requis pour le maniement et l'usage des armes.

Exemple des thématiques abordées dans le cadre de la formation continue obligatoire des policier.ère.s municipaux.ales en 2014

Le ou la policier.ère municipale.e et la police route

Intervenir sur les nuisances sonores

Examen des pièces d'identité et détection des faux documents

Les pouvoirs du maire en matière d'urbanisme

Interventions de voie publique : Niveau 1

Interventions de voie publique : Niveau 2

Gestes et techniques professionnels d'intervention Niveau 1

Gestes et techniques professionnels d'intervention Niveau 2

La réglementation relative aux chiens dangereux

Mise en fourrière et immobilisation

Mineurs victimes et en dangers

La vente aux déballages - marchés

La police de la publicité, enseigne, pré enseigne

Les immeubles menaçants ruines

La lutte contre les stupéfiants

Les débits de boisson

Eléments de droit pénal spécial applicable à la police municipale

Approche juridique et jurisprudentielle de la légitime défense

La loi littorale et les pouvoirs de police des maires

Le procès-verbal électronique

La rédaction des écrits judiciaires

La police municipale et le vol par effraction

La police de proximité : l'ilotage

La découverte d'engins explosifs

Le ou la policier.ère municipale.e et l'environnement

Le ou la policier.ère municipale.e et la médiation

La sécurité intérieure, garantie des libertés ou remise en cause des droits fondamentaux ?

Hélène PAULIAT
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC
PRÉSIDENTE D'EUROPA, PRÉSIDENTE DE L'UNIVERSITÉ DE LIMOGES

Assurer la sécurité des citoyens suppose d'encadrer leurs activités et l'exercice de certaines actions. Cette approche relativement simple de la sécurité ne la résume pas, tant s'en faut. S'il est sans doute relativement vain d'entrer dans des débats doctrinaux, qui durent d'ailleurs depuis plus d'un siècle, il n'est cependant pas inutile de souligner, à l'instar du Professeur Olivier Renaudie que « la sécurité intérieure contribue à atténuer les différences entre police et service public » (« Police et service public », in C. Vautrot-Schwarz (dir.), *La police administrative*, PUF, 2014 p. 39, spéc. p. 52), distinction qui figure pourtant parmi les principales en droit administratif français. Ce progressif rapprochement entre des notions considérées au départ comme parfaitement antinomiques (le service public est une activité de prestation, la police est une activité de prescription) trouve une traduction concrète récente dans l'existence de ce que le Professeur Renaudie appelle « une nouvelle figure », celle de l'usager du service de la sécurité… alors que l'on ne pouvait envisager, jusqu'à ces dernières années, que des bénéficiaires indirects d'une telle activité.

La sécurité intérieure, en France ou en Europe, est donc actuellement confrontée à de nombreux enjeux (I) et fait intervenir des acteurs variés (II). C'est ce que le dossier de la Revue souhaite présenter, en mettant en évidence la similitude des questionnements posés dans les différents Etats européens. Les menaces ne sont pas toutes de même nature, mais les réflexions menées par les pouvoirs publics dans chaque pays démontrent une certaine convergence des solutions retenues ou envisagées.

Les enjeux de la sécurité intérieure : une diversité problématique

« Dans le contexte contemporain, et particulièrement depuis les évènements tragiques du 11 septembre 2001, nos sociétés paraissent assiégées par les menaces et les peurs collectives ; ces questions préoccupent les Etats et rendent l'inquiétude des dirigeants et des populations légitime. Le prix à payer est-il nécessairement une limitation des libertés et des droits fondamentaux des citoyens ? », s'interrogeait le Professeur Ali Sedjari (La sécurité intérieure en Europe, PULIM). La peur est en effet un élément fondamental, nos concitoyens étant particulièrement sensibles à toute forme de risques. C'est la raison pour laquelle la notion de sécurité a tellement envahi l'ensemble des champs de la vie sociale (sécurité alimentaire, industrielle…). L'on assiste alors à une grande diversité des menaces (A) mais à une unité des réponses, largement attentatoires aux droits et libertés (B).

Une diversité des menaces liée à l'évolution des techniques

La peur joue alors comme fondement à l'intervention des acteurs de la sécurité ; un citoyen qui a peur attend des pouvoirs publics qu'ils agissent pour faire disparaître le risque. Et Narciso Pizzaro a donc raison d'axer ses réflexions sur la sécurité publique et les politiques de la peur. Il avait déjà insisté, lors du colloque organisé par Europa en 2008, sur cette obsession sécuritaire et sur ces nouvelles menaces que devaient prendre en compte les gouvernants ; mais cette demande de sécurité fondée sur la peur s'analysait, selon lui, d'une autre manière : « La sécurité, d'abord, c'est l'élimination des menaces potentielles qui pèsent sur notre vie, en remplaçant le hasard par la détermination ». Si les citoyens sont autant demandeurs de normes sécuritaires, au risque de voir se réduire comme peau de chagrin les libertés et droits fondamentaux, c'est probablement parce qu'ils ne sont plus en capacité d'affronter les risques, qu'ils ne souhaitent plus répondre à un certain nombre de défis, qu'ils sont réservés face à l'innovation… Mais une société dont les membres raisonnement ainsi est une société vouée à la disparition ou à la sclérose. Les nouvelles menaces sont, elles, parfaitement réelles : la cybercriminalité, abordée par Jean-Marc Falcone et F. Dehay, qui donne lieu à la recherche de cybersécurité, est un fléau qui coûterait plus de 280 milliards d'euros aux entreprises au niveau mondial (rtbf.be info du 20 octobre 2014, ce site internet belge précisant qu'une coalition pour la cybersécurité s'était formée, regroupant les secteurs public, académique et des entreprises). Les sectes peuvent, dans les contextes actuels troublés, constituer un risque particulièrement important pour les particuliers, ce que détaille Dany Lesciauskas La fraude, sous toutes ses formes, constitue également une menace majeure pour la sécurité intérieure, dans la mesure où elle peut faciliter le blanchiment d'argent ou la corruption,; il est alors indispensable de ne pas s'en tenir à des outils purement nationaux pour combattre ces fléaux, c'est ce sur quoi insiste David Donnerer, en évoquant le Bureau du Procureur européen au sein de l'Union européenne.

Les réponses à apporter à ces menaces résident souvent, pour les Etats, dans des politiques de restriction aux libertés.

Une cohérence des réponses : la restriction des droits au nom de la sécurité

Les pouvoirs publics doivent donc apporter des réponses aux nouvelles menaces, mais aussi aux nouvelles attentes des citoyens dans le domaine de la sécurité. Mais à quel prix ? Comment se donner les moyens d'assurer le mieux possible la sécurité tout en respectant les droits des citoyens ? On sait combien, après les attentats du 11 septembre 2001, les Etats-Unis, pourtant particulièrement attachés à la liberté, ont assuré la priorité des mesures restrictives sur la protection des droits, allant même jusqu'à pratiquer des actes attentatoires à la dignité des détenus, suspectés d'avoir participé, d'une manière ou d'une autre, aux actions terroristes. La recherche de

la sécurité ne doit pas conduire à l'anéantissement des libertés fondamentales.

L'objectif premier, le maintien de l'ordre public, demeure, comme le dit très bien Fabien Tesson, « sous influence européenne ». Et si la notion d'ordre public connaît des évolutions, précisément sous l'influence du droit de l'Union, les garanties données aux citoyens sont, elles, placées sous la protection du droit du Conseil de l'Europe, et principalement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. La notion d'ordre public connaît, en France, de profondes mutations ; l'ordonnance rendue par le Conseil d'Etat en référé, en janvier 2014, confirmant l'interdiction du spectacle de Dieudonné, Le Mur, a donné de l'ordre public une définition renouvelée. Dans son rapport du 25 mars 2010, relatif aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, le Conseil d'Etat estimait que l'ordre public pourrait être défini comme répondant à un « socle minimal d'exigences réciproques et de garanties essentielles de la vie en société », qui, comme le pluralisme, « sont à ce point fondamentales qu'elles conditionnent l'exercice des autres libertés ». L'ordre public touche à des traits fondamentaux de la vie en société. Etait ainsi proposée par la haute instance une « définition positive de l'ordre public », non pas comme un rempart contre les abus de l'exercice de certaines libertés mais comme « le socle d'exigences fondamentales garantissant leur libre exercice », une sorte de nouveau contrat social. L'ordonnance rendue en début d'année reprend cette conception, pour partie, en axant le raisonnement sur la nécessité de respecter la dignité humaine. Un humoriste, ou supposé tel, ne peut se livrer à des provocations et à des incitations à la haine raciale en s'appuyant sur des évènements historiques qui ont nié la dignité humaine. L'ordre public devient alors immatériel et reçoit une approche positive, à la lumière d'un certain vivre ensemble. Il justifie alors la restriction à certaines libertés, comme, en l'espèce, la liberté d'expression.

Mais la recherche de sécurité ne peut tout justifier ; la volonté pour chaque Etat de se protéger contre des agressions extérieures ou même venant de l'intérieur a conduit à des dérives très graves en violation des droits fondamentaux. David Donnerer nous rappelle ainsi un scandale très récent, celui de la NSA, les pays amis s'écoutant mutuellement au risque de ne plus espionner ses ennemis… Il apparaît donc fondamental d'éviter de telles dérives, et, en France, les exigences de déontologie sont particulièrement fortes. Marie-France Moneger Guyomarc'h nous explique, à travers la réforme de l'inspection générale de la police nationale, le rôle de ce service, saisi des enquêtes concernant des faits graves reprochés à des policiers ; mais elle insiste surtout sur la réforme qui a conduit à ce service unique, avec une volonté, en particulier, de favoriser les signalements via une plate-forme dédiée. C'est la traduction d'une rationalisation des structures pour être plus efficace face aux menaces.

Une fois les objectifs définis, aux acteurs de les mettre en œuvre. Or, les acteurs sont très divers dans le domaine de la sécurité, ce qui provoque de nombreuses interrogations quant à la cohérence de la politique publique.

Les acteurs de la sécurité intérieure : une disparité pénalisante ?

Les acteurs de la sécurité intérieure sont en premier lieu les Etats. Mais il est impossible à un Etat d'agir seul ; il doit donc travailler en étroite coopération, d'une part avec les autres Etats au plan européen, d'autre part avec les collectivités et de manière plus générale les territoires en interne.

Une coopération indispensable entre Etats

Ce sont les Etats qui détiennent les prérogatives régaliennes et qui, selon une formule classique, dispose du monopole de la contrainte légitime. Ils doivent donc assurer, avec leurs forces de l'ordre et selon les règles juridiques en vigueur, la sécurité sur leur territoire. Une telle mission peut s'avérer problématique lorsque l'agression est réalisée sur un territoire côtier ; comment en effet poursuivre l'agresseur, dès lors qu'une poursuite effectuée par l'Etat dans lequel a été commis le délit ou le crime devrait se poursuivre pour appréhender l'auteur dans un autre Etat ou dans les eaux internationales ? C'est cette question que traite Luis Fabrica dans la frontière du Canada et le hot pursuit… Mais au-delà de ce cas particulier, il est certain que seule une coopération très poussée dans le domaine de la sécurité peut être efficace au plan européen et au plan international. Deux exemples particulièrement significatifs sont proposés à la réflexion des lecteurs : Margot Bonnafous traite de La coopération policière en Europe – l'exemple d'une région frontalière franco-allemande, en donnant un exemple concret de la coopération dans une région transfrontalière, entre la France et l'Allemagne, avec des poursuites transfrontalières, des patrouilles mixtes… Franz Clement s'appuie, lui, sur la coopération policière dans la Grande Région et au sein du Benelux, donc entre plusieurs Etats voisins.

Mais cette coopération européenne ne suffit pas. Elle doit être présente aussi à l'intérieur des Etats, dans les territoires.

Une coopération territoriale nécessaire

La sécurité intérieure passe également par un travail au quotidien, en proximité, dans les territoires. Le débat qui a agité la France, il y de cela une vingtaine d'années, relatif à la reconnaissance ou non de polices municipales existe dans d'autres Etats européens. Tel est le cas aujourd'hui en Hongrie (la réflexion est proposée par Gyula Koi) et en Roumanie (Oana Sabie s'interroge sur le futur de ces services). L'enchevêtrement de structures n'est pas simple à gérer ; le risque est parfois que trop d'intervenants dans la mission de sécurité conduit à ne pas assurer correctement l'ordre public.

À ce titre, Bernard Boucault prend l'exemple de la police d'agglomération parisienne et envisage cette question sous l'angle de la territorialisation de l'action publique. Mais Paris est un champ d'expériences constant… Ainsi le maire de Paris, contrairement à ses homologues des autres communes, ne dispose-t-il pas de la totalité des compétences en matière de police administrative générale, même si elles ont été notablement étendues ces dernières années, puisque certaines missions relèvent encore du préfet de police de Paris. Mais si l'on ajoute à cette première originalité le fait que les intercommunalités, en France, peuvent disposer de pouvoirs de police spéciale, dont on se demande si certains ne préfigurent pas des pouvoirs de police générale, on mesure la difficulté d'une articulation claire des différents intervenants… La solution réside-t-elle alors chez nos amis belges ?

Alice Croquet détaille en effet le concept de sécurité intégrale ; ce dispositif intègre en effet en Belgique, d'une part, les « deux niveaux de la police intégrée (local et fédéral) et, d'autre part, les différents maillons de la chaine de sécurité (politique – police – justice) autour d'une gestion commune de la sécurité publique ». Des objectifs prioritaires définis au niveau central découle un Plan fédéral de sécurité, décliné ensuite en un plan national et en un plan zonal de sécurité. L'objectif est d'articuler le mieux possible les actions, en laissant les acteurs

intervenir dans leurs champs respectifs mais avec des objectifs communs… Cette vision est cependant imparfaite puisqu'entrent dans le jeu désormais, de manière forte, les acteurs privés de sécurité (X. Latour, « La place du secteur privé dans la politique moderne de sécurité », AJDA 2010, p. 657 ; P. Cossalter, « L'intervention du secteur privé dans les activités de sécurité publique: à la recherche d'une limite », in *La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ?*, PULIM 2010), qui représentent un poids économique d'environ 8 milliards d'euros. Mais ils agissent alors essentiellement en tant que prestataires de sécurité et non comme s'associant à un dispositif général construit par les pouvoirs publics pour maintenir l'ordre public.

La frontière est cependant parfois bien ténue. Depuis la loi du 13 juillet 1983, qui a défini le cadre juridique des activités de sécurité privée en France, la sécurité privée a considérablement évolué, pour devenir « un interlocuteur incontournable de l'Etat » (X. Latour, « Le droit de la sécurité privée en 2013 : entre permanence et changements », JCP-A 2014, 2077). Elle concourt, aux côtés de l'Etat, à la sécurité générale, comme le souligne la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

De son côté, la loi du 14 mars 2011 d'orientation, de programmation et pour la performance de la sécurité intérieure a créé un Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), établissement public administratif ainsi qualifié par le décret du 22 décembre 2011, voir X. Latour et P. Moreau, « Les premiers textes d'application du Conseil national des activités privées de sécurité », JCP A 2012, 2118) ; le Conseil constitutionnel, saisi de la conformité de la loi à la Constitution, a rappelé « qu'en autorisant toute personne morale à mettre en oeuvre des dispositifs de surveillance au-delà des abords « immédiats » de ses bâtiments et installations et en confiant à des opérateurs privés le soin d'exploiter des systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images pour le compte de personnes publiques, les dispositions contestées permettent d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique ; que chacune de ces dispositions rend ainsi possible la délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits », ce que le texte fondamental prohibe (décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, cons. 19 ; voir également X. Latour et P. Moreau, « Délégation et activités de police : stop ou encore ? », JCP A 2012, 2117).

Il est enfin à noter que, dans le code de la sécurité intérieure, un livre VI de la partie règlementaire est entièrement consacré aux activités privées de sécurité, qui trouvent ainsi leur place à côté des activités publiques traditionnelles (v. décret du 18 août 2014 relatif aux activités privées de sécurité).

Ce constat français trouve un prolongement en Europe ; chaque pays européen a mis en place une règlementation plus ou moins contraignante, pour garantir en ce domaine la légitimité et la déontologie de ces acteurs (Livre blanc sur La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe, 2008) ; 93% des Etats ont mis en place une règlementation qui affecte le secteur de la sécurité privée, mais seuls 30 % des Etats européens ont mis en place des normes nationales concernant spécifiquement les activités du marché de la sécurité privée. On constate même que de très nombreux acteurs de la sécurité publique choisissent le secteur des activités privées de sécurité pour s'assurer une reconversion… Le phénomène est donc de grande ampleur et pose la question, au plan européen, de la légitimité de cette externalisation des missions de sécurité.

La sécurité intérieure demeure un concept ambigu. Mais le mérite du dossier proposé par la Revue européenne de l'action publique est de mettre en évidence sa diversité, la manière dont les actions sont menées, les difficultés qu'elle suscite dans les différents Etats de l'Union. Entre réflexions générales et cas concrets, le dossier constitue donc un aperçu des missions et de l'articulation des compétences des différents acteurs en Europe.

Sécurité publique et politiques de la peur

Narciso Pizarro
Professeur de Science Politique et de l'Administration
Administrateur Civil de l'État
Universidad Complutense de Madrid.

Depuis au moins une dizaine d'années nous avons assisté à une prolifération de discours sur la sécurité publique, interne, externe et, aussi, individuelle. Ces discours ont été le produit des gouvernements des grands États occidentaux.

Les discours sur la sécurité s'articulent tous sur l'affirmation de l'existence de dangers et de risques de toute sorte pour la vie et la propriété des individus. Voulue ou non, c'est une rhétorique qui fomente la peur, la plus répandue et aussi la plus forte des émotions humaines.

La peur, le refus de l'incertain et de l'aléatoire dans la vie humaine ont rendu acceptables pour les populations des politiques publiques qui, en affirmant comme objectif la diminution, voir la suppression, des risques inhérents à cette aventure non choisie qui est notre vie, éliminent de plus en plus des libertés et des droits de citoyens. Le succès de cette rhétorique dans l'augmentation de l'intensité de la peur et dans l'extension des dangers perçus par les individus est tel qu'il fonde les demandes de sécurité que les États sont toujours prêts à satisfaire.
Cette demande de sécurité n'est pas seulement satisfaite par l'action publique, mais aussi par des institutions privées. L'arrivée des assurances sur ce marché, en plus de constituer une bonne affaire qui a fait de plusieurs entreprises de ce secteur des acteurs majeurs sur les marchés financiers mondiaux, renforce la peur, principale motivation d'achat de leurs clients finaux. La publicité des compagnies d'assurance prépare le terrain et rend crédible les discours sur les besoins de sécurité individuelle et collective.

Le hasard, omniprésent dans l'univers, n'est pas accepté : il faudrait le supprimer. Et puisque malheureusement, il n'est pas possible de le faire, on peut au moins tirer parti de la situation. La façon de le faire est bien simple : étant donné qu'on ne peut pas agir sur les causes, au moins on peut poursuivre les coupables. On rend coupables des effets du hasard les individus qui, d'une manière ou d'une autre, peuvent n'avoir pas prévu et prévenu l'événement fatal. Si quelqu'un glisse sur le bord d'une piscine privée, c'est la faute au propriétaire. Les avocats ont ainsi du travail et gagnent des

honoraires satisfaisants. Et les compagnies d'assurance vendent des produits ad hoc.

Il y a une convergence entre les discours publics et privés sur l'existence des dangers et sur les besoins de sécurité individuelle et collective. Cette concordance met en place une boucle de rétroaction positive, une amplification des effets de l'argumentation de tous. Et cela contribue à transformer les citoyens en enfants qui ont besoin de protection, qui vont recevoir de l'Etat, qui devient encore - toujours - le père qui sait, qui agit au lieu de ses fils et filles. Le père protège ses enfants mineurs de tous les dangers et est autorisé à les protéger d'eux-mêmes. Pour ce faire, il interdit et il a le droit de punir : qui aime bien, châtie bien.

Mais cet État père bienveillant n'est pas et ne peut pas être une démocratie, les citoyens n'étant plus des citoyens, mais des sujets d'un pouvoir souverain à qui ils ont cédé leur liberté en échange d'une sécurité illusoire. Les institutions démocratiques, conçues pour une nation composée de citoyens adultes, se vident de leur contenu et deviennent alors des formes auxquelles les citoyens, transformés en enfants mineurs, n'ont dorénavant aucun attachement ni aucun respect.
Le fait de substituer la recherche et la punition des coupables à l'analyse des causes des faits sociaux n'est pas seulement une astuce rhétorique réservée aux discours politiques : les dites sciences sociales ne font pas autre chose. Les théories de l'action ne sont que la reformulation purement nominale du discours moral le plus rance, celui de la morale thomiste. Les philosophes, sociologues, politologues et économistes, tantôt prestigieux tantôt théoriciens mineurs, ont gagné leur réputation sur la base de la répétition de ce même discours. Au lieu d'expliquer des faits, ces théories ne font que chercher à identifier les « acteurs » responsables, coupables en somme, des événements. Cette transformation de l'explication rationnelle en logique policière et judiciaire se révèle très pratique : le pouvoir aime cette façon de parler, qui ne met pas en question son rôle ; il demeure ainsi au dessus de la mêlée...

Nous n'en sommes plus là. Le souci que nous avons des effets des politiques de sécurité et des discours sur l'existence des dangers pour les institutions démocratiques est dépassé. A l'existence des menaces sur la sécurité individuelle et collective s'ajoute une nouvelle menace : la démocratie et ses institutions commencent à être perçues comme des menaces et des dangers.

En effet, la crise « hypothécaire » qui commence en 2007 aux États-Unis, dévient très vite une crise financière globale et ceci en dépit des tentatives des Etats de circonscrire et limiter la portée du phénomène. Les entités financières mondiales constituent un réseau aux connexions très denses, par où se propagent les fluctuations de façon pratiquement instantanée. Ces entités sont liées entre elles par des mouvements de capitaux, de crédits et d'emprunts entre les unes et les autres. Le défaut de payement de l'une d'elles entraine les autres, à leur tour, à ne pas pouvoir payer.

Ce qui était une crise financière se transforme en une crise économique : les États essaient de sauver « leurs » banques de la faillite en leur fournissant de l'argent public. Mais, pour ce faire, ils empruntent à leur tour, et la dette publique augmente. Pour limiter cette augmentation, ainsi que les coûts des intérêts payés, on applique partout des politiques dites d'austérité.

Lutte contre le terrorisme et la cybercriminalité : la police nationale adapte ses réponses aux nouvelles menaces

Jean-Marc FALCONE
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA POLICE NATIONALE (DGPN)

Le DGPN Jean-Marc FALCONE et des collaborateurs dans la nouvelle salle de crise ultra-moderne construite sous Beauvau

Internet a profondément modifié l'organisation humaine à travers le monde. Ce phénomène encore récent lui procure quotidiennement des avancées remarquables faisant sans cesse reculer des limites que l'homme peine à mesurer. Nos comportements ont changé, notre manière de penser aussi, et nombre de nos actions sont facilitées par l'utilisation des nouvelles technologies, beaucoup d'entres elles ne pouvant désormais plus être réalisées autrement. Devenu incontournable pour la majorité de la population mondiale, internet fait l'objet de menaces, quand il ne constitue pas la menace elle-même. Diffusion de contenus illicites, cyber-attaques de réseaux d'entreprises, atteintes au droit de la propriété intellectuelle et industrielle, escroquerie, la toile recèle des risques d'un nouveau genre contre lesquels les pouvoirs publics se mobilisent. La lutte contre cybercriminalité et le terroriste doivent s'adapter sans répit à l'évolution

des moyens utilisés par la criminalité et l'émergence de nouveaux phénomènes qui menacent la sécurité de la population au quotidien. La direction générale de la police nationale pend en compte ces menaces existantes ou nouvelles et met en place des réponses adaptées à ces thématiques préoccupantes. Entretien avec Jean-Marc Falcone, directeur général de la police nationale.

Lutte anti-terrorisme :

La nécessité de coordonner l'action des différents services appelés à lutter contre le terrorisme s'est imposée en réponse au développement de ce phénomène au début des années 80. Il n'y a pas en France un service unique chargé de la répression du terrorisme : le principe de base dans la lutte anti-terroriste consiste en une mobilisation permanente de tous les services, contribuant à la prévention ainsi qu'à la répression des actes terroristes, qu'ils appartiennent au ministère de l'intérieur ou à tout autre département ministériel. De fait, c'est la coordination de cet ensemble qui garantit la cohérence et l'efficacité du dispositif national. Ainsi, le 8 octobre 1984 est créée, sous l'autorité directe du DGPN, une unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

Le dispositif général français de lutte contre le terrorisme s'articule autour de trois piliers que sont la spécialisation des personnels, la centralisation des enquêtes judiciaires à Paris et la coordination des services. La menace terroriste fait l'objet d'une évaluation hebdomadaire sous l'égide de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste. Dépendant directement du DGPN, l'U.C.L.A.T., placée sous l'autorité du contrôleur général Loic Garnier, prend en charge les thématiques « protection et sécurité », « analyse et suivi des menaces », « international » « étude et prospectives » ainsi que la « lutte contre la radicalisation » à travers quatre départements. Créés au mois de mai 2014, Le département de la « lutte contre la radicalisation » a pour vocation d'assurer la mise en œuvre et le suivi de certaines dispositions du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, mis en place par le ministre de l'intérieur le 23 avril 2014.

L'unité de coordination de la lutte anti-terroriste qui dispose d'un budget propre est composée de 43 personnes et est structurée en trois entités territoriales :

- la centrale occupe des locaux sur l'îlot Beauvau à Paris 8e (31 fonctionnaires) ;
- l'antenne UCLAT de Pau dont la mission essentielle est la coordination antiterroriste contre le mouvement séparatiste basque espagnol ETA se trouve dans les locaux de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques (12 fonctionnaires) ;
- enfin, l'unité dispose de 5 officiers de liaison DCI en poste à l'étranger (Meckenheim en Allemagne, Londres, Rome et deux officiers à Madrid).

CHIFFRES CLÉS

1ère force de sécurité intérieure, la police nationale compte près de **143.000 agents** dont 111.000 policiers actifs. Elle à la charge d'assurer la sécurité dans **90% des quartiers difficiles** et agit dans **69 zones de sécurité prioritaires** dont 7 partagées avec la gendarmerie. Elle traite **70% de la délinquance, 80% des faits de grande criminalité et des trafics et revente de stupéfiants. 82 attachés de sécurité intérieure** couvrent **153 pays dans le monde :** il s'agit du premier réseau mondial de coopération policière internationale...

« Ce plan vise à contrarier les déplacements vers la Syrie, à lutter plus efficacement contre les filières , à intensifier la coopération internationale avec les autres pays de transit et enfin, à déployer toute une série d'actions préventives ainsi que des opérations à même de contredire les discours radicaux. ».

En France, l'ampleur du phénomène des candidats au jihad en Syrie demeure préoccupante. On estime à environ 1200 le nombre de jeunes concernés. 380 d'entre eux sont déjà partis sur le théâtre des opérations jihadistes en Syrie, les autres en ont émis le souhait ou sont susceptibles de partir demain. Une cinquantaine y sont morts, 230 seraient sur la route, 270 auraient matérialisé la volonté de s'y rendre. Parmi eux, il y a de plus en plus de femmes et de mineurs.

Parmi les mesures phares du dispositif, la création du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation a pour objet de recueillir les signalements et d'apporter l'écoute et le conseil aux familles tout en communiquant des éléments d'information aux préfectures pour leur prise en charge sociale. La CNAPR traite les appels téléphoniques du numéro vert 0800 05 696 et les signalements déposés via le formulaire mis à disposition sur le site internet du ministère de l'intérieur.

Lutte contre la cybercriminalité :

L'utilisation des nouvelles technologies se généralise dans la commission des infractions et s'inscrit, dans un contexte général de mobilisation des institutions publiques pour apporter des réponses aux menaces liées à la cybercriminalité. En coordination d'Interpol, récemment doté d'un complexe mondial pour l'innovation, et d'Europol qui a développé son centre pour la lutte contre la cybercriminalité baptisé EC3, la direction centrale de la police judiciaire crée la sous direction de la lutte contre la cybercriminalité lui permettant de développer une politique globale pour lutter contre le phénomène. Chargé de définir la stratégie et la doctrine pour l'ensemble de la sous-direction, le bureau de la coordination stratégique comporte une cellule de communication et une plate-forme interministérielle d'échange rassemblant les principaux acteurs. La sous-direction est organisée autour de deux structures, l'office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) et la division de l'anticipation et de l'analyse. L'OCLCTIC comprend 4 sections :

• **La section de l'internet** composée de la plate-forme « PHAROS » dédiée au traitement des contenus illicites de l'internet qui pourra accueillir, après une étude de faisabilité, un centre de traitement (ou plate-forme) des escroqueries en ligne chargé du recueil des plaintes en ligne, de leur recoupement et de leur exploitation, auquel sera rattachée la plate-forme téléphonique nationale d'information et de prévention sur les escroqueries. La plateforme PHAROS est chargée de mettre en œuvre, en qualité d'autorité administrative les mesures de blocage des sites internet à caractère terroriste et ceux véhiculant des contenus pédopornographiques (article 12 de la loi

du 13/11/2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme). La section comprend également, un « bureau de l'internet » chargé de centraliser, au bénéfice des enquêteurs, les informations utiles pour faciliter les échanges opérationnels avec les fournisseurs d'accès à internet et les hébergeurs et éditeurs de contenus. Elle sera chargée d'établir et de mettre à jour les coordonnées des acteurs de l'internet pour en assurer la diffusion au plan national.

• **La section opérationnelle**, chargée de la répression des infractions liées aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (le piratage), des fraudes aux opérateurs de communications électroniques (escroqueries aux SMS et numéros d'appel surtaxés, piratages des systèmes d'exploitation des smartphones et des standards téléphoniques), des escroqueries commises sur internet et des atteintes aux systèmes de paiement ;

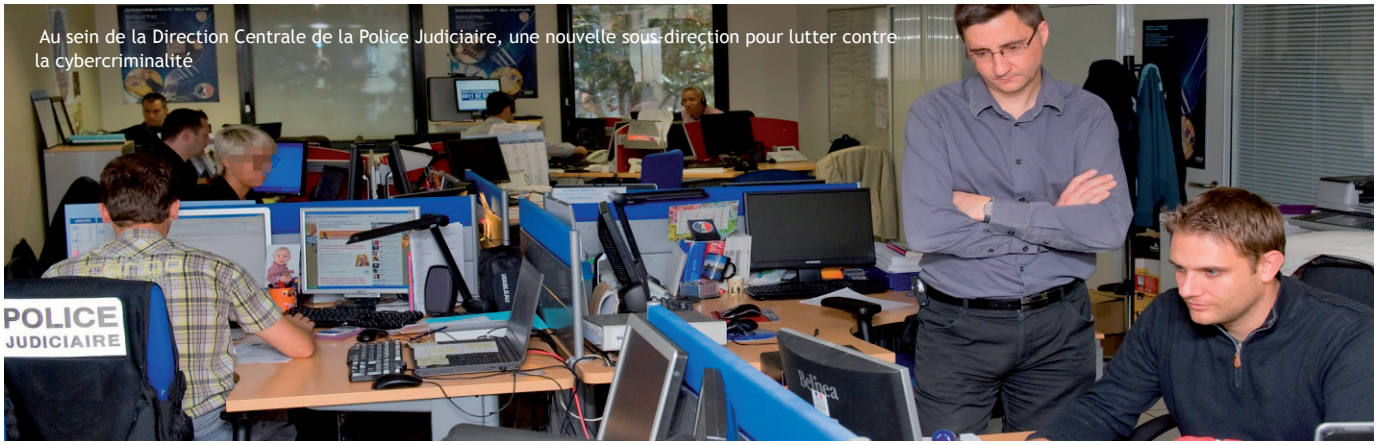
• **La section d'assistance technique**, de recherche et de développement comprenant une brigade d'assistance technique opérationnelle, une brigade de captation des données à distance pour la mise en place des logiciels espions et une plate-forme de recherche et développement chargée notamment de la veille technique et du développement de solutions techniques opérationnelles. Ces deux dernières entités seront mises en œuvre et monteront en puissance dès 2015 ;

• **La section de la formation** en charge de la formation initiale des premiers intervenants et des investigateurs en cybercriminalité (ICC), ainsi que de la mise en place, de l'animation et de la régulation d'un forum d'échanges, réservé au réseau des experts « cyber ». Ce forum permettra d'améliorer l'échange d'information et d'expérience sur ces sujets techniques évolutifs. Elle est chargée de piloter les acteurs opérationnels de la lutte contre la cybercriminalité, au niveau national ;

• **La section des relations internationales** comprenant une cellule de coopération internationale, une documentation opérationnelle et un bureau de synthèses et d'analyses. Elle coordonne l'action de la sous-direction dans les enceintes internationales et assure la fonction de point de contact I24/7 d'Interpol, du point de contact opérationnel H24 du G7/G8 ; la section assure le secrétariat de la présence de la SDLC au sein du Joint Cybercrime Action Task Force (J-CAT). Cette entité coordonne les enquêtes internationales avec les partenaires travaillant conjointement sur les menaces clés et des cibles prioritaires.

Autre innovation, la division de l'anticipation et de l'analyse apportera une réponse publique aux besoins des particuliers et des PME, non identifiées comme opérateurs d'importance vitale, et qui deviennent pourtant des cibles privilégiées des cyber-attaques. Selon Jean-Marc Falcone, il s'agira d'être « au plus près de la population en menant des actions de sensibilisation, de prévention et de conseil avant ou après incident. » En tant que de besoin le centre pourra collecter et orienter les éléments justifiant l'ouverture d'enquêtes judiciaires à partir des attaques informatiques les plus graves ou les plus organisées.

Récemment placée sous responsabilité du commissaire divisionnaire Catherine Chambon, la nouvelle sous direction située 101, rue des trois Fontanot à Nanterre (Hauts de seine) comprend 81 agents des deux forces de sécurité intérieure spécialisés dans la lutte contre le phénomène transverse de la cyber-criminalité.



Au sein de la Direction Centrale de la Police Judiciaire, une nouvelle sous-direction pour lutter contre la cybercriminalité

Jusqu'en 1941, les polices en France étaient municipales. Par la loi du 23 avril 1941, la police nationale est instituée dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants, et dans les communes plus petites désignées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Paris conserve son statut particulier. A la Libération, l'ordonnance du 16 novembre 1944 rétablit la direction générale de la sûreté nationale. Rattachée au ministère de l'intérieur, elle comprend quatre grandes directions actives : police judiciaire, sécurité publique, renseignements généraux et surveillance du territoire, ainsi que des directions administratives : personnel et administration, matériel, étrangers. La loi du 9 juillet 1966 institue la police nationale, qui rassemble les personnels de la sûreté nationale et de la préfecture de police de Paris. Tandis qu'une direction générale de la police nationale est créée au sein du ministère de l'intérieur, le préfet de police de Paris demeure le chef des services de police et l'intermédiaire obligé pour l'exercice de la sécurité.

La direction générale de la police nationale est placée sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur, aux cotés de la direction générale de la sécurité civile et depuis 2009, de la direction générale de la gendarmerie nationale.

La police nationale exerce ses missions en zones urbaines, tandis que la gendarmerie nationale est plutôt déployée en zone rurale. Parallèlement, les polices municipales contribuent, sous l'autorité des maires, à renforcer la sécurité en collaboration avec les forces de sécurité étatiques.

La police nationale est notamment composée des directions centrales de la sécurité publique, de la police judiciaire, des compagnies républicaines de sécurité, de la police aux frontières, mais aussi de la coopération internationale, des ressources et des compétences de la police nationale.

L'inspection générale de la police nationale en exerce le contrôle interne.

Les organisations sectaires : mythe ou danger pour nos democraties ?

Dany LESCIAUSKAS

Commissaire judiciaire à la Police Fédérale belge, Chef du Groupe « Organisations Sectaires Nuisibles » au sein de la Division Anti-terrorisme de la Police Judiciaire Fédérale de Bruxelles

Le phénomène des « sectes », ou « organisations sectaires nuisibles » (OSN), constitue une préoccupation récurrente pour des autorités belges et françaises qui ont d'ailleurs constitué plusieurs commissions parlementaires relatives à cette problématique[1]. Ces commissions ont conduit à la création du « *Centre d'Information et d'Avis sur les Organisations Sectaires Nuisibles* » (CIAOSN)[2] en Belgique et de la MILS (Mission Interministérielle de Lutte contre les Sectes) qui deviendra 2002 la « *Mission de Vigilance et de Lutte sur les Dérives Sectaires* » (MIVILUDES)[3] en France.

Les terminologies sont différentes selon le pays où la problématique des organisations sectaires est abordée. La Belgique fait référence à des « *organisations sectaires nuisibles* » (OSN) tandis que la France parle plutôt de « *dérives sectaires* ». Cependant, le problème est le même tout comme l'intérêt que les différentes autorités lui portent ainsi que les inquiétudes qu'il suscite.

Définition légale de l'organisation sectaire nuisible

Par la loi du 2 juin 1998 le législateur belge a défini l'organisation sectaire nuisible comme « *tout groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou porte atteinte à la dignité humaine* ».

Trois **conditions** nécessaires et suffisantes sont donc posées pour parler d'une organisation sectaire nuisible : une condition de **groupement**, une condition de **vocation** et une condition de **nocivité**. La loi du 2 juin 1998 précise par ailleurs que la satisfaction de la condition de nocivité doit être évaluée au regard des principes contenus dans la Constitution, la loi et les conventions de sauvegarde des droits de l'homme. Ainsi, outre la commission d'actes illégaux, le rapport de l'enquête parlementaire a établi les critères de nocivités suivants :

1/ Atteinte à l'intégrité mentale ou physique de l'adepte ou à ses droits fondamentaux :
   Intégrité mentale : abus de la situation de faiblesse de l'adepte, recours à des pressions psychologiques graves et réitérées en vue de l'assujettir, c'est-à-dire de le soumettre à l'autorité ou à la volonté du groupe ou de son responsable,
   Intégrité physique : mauvais traitements, incitation à la privation de soins adéquats ou suggestion de soins inadéquats,
   Droits fondamentaux : atteinte au respect de la vie privée, aux libertés de pensée et d'expression, de déplacement, etc. ;

2/ Usage de méthodes de recrutement trompeuses ou abusives ;

3/ Difficulté, voire impossibilité de quitter le groupe en toute liberté et sans contrainte ;

4/ Exploitation de l'adepte au profit du groupe ou de son responsable ;

5/ Exigences financières disproportionnées ;

6/ Enrôlement des enfants, parfois placés sous l'autorité parentale de fait du groupe ou de son responsable ;

7/ Rupture induite de l'adepte avec son milieu d'origine ou avec la société ;

8/ Discours antisocial traduisant une volonté de transformer la société, jugée mauvaise ou hostile, à l'image ou au profit du groupe ou de son responsable, voire de la détruire ;

9/ Infiltration des mondes politique, médiatique ou économique, ingérence dans les institutions publiques ou les entreprises privées.

Ces critères, purement indicatifs, ne sont ni cumulatifs, ni exhaustifs. Cela révèle les difficultés inhérentes à la détermination d'une organisation comme sectaire nuisible.

Structures des organisations sectaires nuisibles

L'analyse de la situation sur le terrain nous permet de catégoriser les organisations sectaires comme suit :

- les organisations à structure pyramidale très hiérarchisées et à dimension internationale,
- les structures à dimension locale regroupant un nombre limité d'adeptes,
- les réseaux constitués de membres suivant une doctrine de base et participant à des formations, stages sans pour autant adhérer à une structure bien déterminée et hiérarchisée,
- les « gourous » autoproclamés, très souvent des pervers narcissiques, autour desquels gravitent quelques personnes totalement sous emprise.

La problématique sectaire : mythe ou réalité ?

Au regard du nombre relativement faible de jugements prononcés à ce jour à charge d'organisations sectaires en Belgique (4 jugements, une dizaine de procédures judiciaires en cours), il peut paraître légitime de penser que l'on est en présence d'un phénomène marginal mobilisant, au niveau des administrations publiques, des ressources humaines et financières excessives et inutiles. Penser cela revient à ignorer l'extrême complexité du phénomène sectaire et des différents processus d'emprise psychologique qu'il implique. En effet, la mise en place de différentes stratégies de dépersonnalisation permet d'avoir un contrôle quasi absolu sur le comportement quotidien des individus qui en sont victimes.

Liberté de pensée et liberté de culte : des droits, oui mais…

Lorsque les autorités judiciaires ou administratives constatent des infractions commises par un groupe sectaire, elles observent que la dimension religieuse ou spirituelle est systématiquement avancée comme un droit inviolable protégé par l'article 19 de la Constitution belge. Cette dernière stipule que :
« *La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des*

délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés » il en est de même pour l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Etonnamment, seule la partie relative à cette liberté de pensée est mise en avant, mais la dernière partie de l'article 19 qui stipule clairement « ….. ***sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés*** » (idem pt 2 de l'article 9 de la CEDH) est systématiquement occultée .

La dimension spirituelle intéresse peu ou prou les autorités mais l'existence de croyances particulières ne doit pas empêcher les acteurs de la démocratie d'agir quand des délits sont observés.

Les objectifs cachés

Cette liberté de pensée ne peut être dévoyée au profit de la prolifération d'organisations utilisant l'alibi religieux pour établir de réelles structures de contrôle de l'individu. Ces organisations ne poursuivent qu'un seul objectif : instaurer de nouveaux paradigmes voire, pour les plus puissantes d'entre elles, permettre la mise en place d'un territoire virtuel dont les responsables détiennent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La seule finalité est l'instauration d'un « monde nouveau » ou « royaume théocratique» auquel seuls les « élus » auront accès.

Ces organisations possèdent d'importants moyens financiers, souvent sans limites, et humains. En effet, les adeptes font preuve d'une loyauté totale, illimitée, inconditionnelle et inaltérable à la cause et consacrent la totalité de leur temps aux missions confiées par leur « maître ». De plus ces structures n'hésitent pas à faire appel à des bureaux juridiques ou experts de grande renommée et mettent tout en œuvre pour exercer un lobbying efficace à tous les niveaux décisionnels tant nationalement qu'internationalement (Conseil de l'Europe, OSCE, ...).

À l'opposé, les services de l'Etat sont assurés par des fonctionnaires certes qualifiés, mais trop souvent confrontés à une pléthore de dossiers à gérer dans l'urgence et ne disposant pas du temps et des moyens nécessaires à consacrer à l'étude de cas parfois très techniques. En outre, compte tenu du contexte socio-économique européen difficile, les problématiques relatives au spirituel ou au religieux sont loin de constituer une priorité pour nos institutions. Ainsi, les élus politiques, souvent soumis à une obligation de rapidité, ne prennent pas toujours le temps nécessaire à l'analyse approfondie de certaines propositions, modifications de lois ou de règlements proposés par des associations qui ne sont très souvent que des paravents d'organisations sectaires. Ils n'appréhendent malheureusement pas sur le long terme les conséquences de ces modifications.

S'il est à peu près admis que la secte formée autour d'un « gourou » autoproclamé représente un danger pour les individus manipulés, il n'en est toutefois pas de même en ce qui concerne les grandes organisations internationales. Il conviendrait pourtant de ne pas sous-estimer le risque constitué par ces organisations, risque qui pourrait être minimisé par une réponse publique bienveillante faisant l'impasse sur le danger qu'elles représentent pour les sociétés futures.

Pour une réponse adéquate

La Belgique a créé le CIAOSN chargé de l'étude des organisations sectaires nuisibles sur le territoire ainsi que de leurs réseaux internationaux. Afin de remplir ses missions légales d'information et d'avis, le Centre collecte les données nécessaires depuis sa création et offre l'accès à une bibliothèque d'ouvrages pluridisciplinaires notamment dans les domaines de la sociologie, de la philosophie, du droit, de la psychologie et de la criminologie, à des critiques et monographies concernant les mouvements, ainsi qu'à des publications émanant des mouvements eux-mêmes. Il est impératif de maintenir voire de créer au niveau européen des centres similaires afin d'établir une politique d'information plus offensive et d'avertir tant les citoyens que nos politiques des dangers que représentent les mouvements sectaires pour nos sociétés démocratiques.

Il existe également en France une formation spécifique sur la problématique sectaire destinée aux magistrats et autres fonctionnaires de l'Etat (Ecole Nationale de la Magistrature) ainsi qu'une formation universitaire unique en Europe (Université Paris Descartes - UFR de Biomédicale) . Ce type de formation devrait pouvoir trouver des relais au niveau de l'Europe entière, non pas dans le cadre d'une « chasse aux sorcières », mais bien dans l'esprit d'une prise de conscience de menaces réelles vis-à-vis de nos démocraties.

(1) Belgique : Rapport d'Enquête Parlementaire visant à élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et pour les personnes, particulièrement les mineurs d'âge - Chambre des Représentants de Belgique, 28/04/1997 :
France : Rapport n° 2468, Commission d'enquête sur les sectes, Alain Gest et Jacques Guyard, 22 décembre 1995.
Rapport n° 1687,Commission d'enquête sur la situation financière, patrimoniale et fiscale des sectes, ainsi que sur leurs activités économiques et leurs relations avec les milieux économiques et financiers, Jacques Guyard et Jean-Pierre Brard, 10 juin 1999.
Rapport n° 3507 Commission d'enquête relative à l'influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs, Georges Fenech et Philippe Vuilque, 12 décembre 2006.

(2) Centre fédéral belge créé par loi du 2 juin 1998 donnant suite à l'une des recommandations de l'enquête parlementaire (ibid. pt 1) demandant la création d'un observatoire des sectes en Belgique.

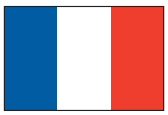
(3) http://www.derives-sectes.gouv.fr/

(4) Article 9 : 1) Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. 2) La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui - Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Rome 04/11/1950.

(5) http://www.ciaosn.be/

(6) http://www.ciaosn.be/rapport_bisannuel2011-2012.pdf

(7) http://www.scfc.parisdescartes.fr/index.php/descartes/formations/biomedicale/du-emprise-sectaire-processus-de-vulnerabilite-et-enjeux-ethiques/(language)/fre-FR



Lutter contre la fraude par l'institution d'un Parquet européen

David DONNERER
OFFICE D'INFORMATION DU PARLEMENT EUROPÉEN
À STRASBOURG

C'est une idée qui circulait depuis les années 1990 : afin de protéger les intérêts financiers de l'UE et d'harmoniser le droit pénal de l'Union, la Commission a présenté en juillet 2013 une proposition de règlement du Conseil portant création d'un Parquet européen. Celui-ci aurait pour tâche de poursuivre des infractions affectant le budget de l'Union européenne. Objet d'une grande polémique jusqu'à présent, il reste incertain qu'il soit complètement opérationnel d'ici 2015 comme le souhaite la Commission.

S'il y a une chose dont les hommes et les femmes politiques ont besoin dans l'UE, c'est la patience. Souvent, il est nécessaire que beaucoup d'années s'écoulent avant qu'une idée ne donne lieu à un acte législatif et n'entre en vigueur dans chacun des 28 Etats membres. Cela est essentiellement dû au fait que l'UE avec ses 28 Etats membres et une population de 507 millions d'habitants représente une entité hétérogène qui rassemble des traditions juridiques, sociales et culturelles souvent très différentes. Réussir à imposer une proposition dans ce kaléidoscope qui satisfasse chacun de façon équitable constitue par conséquent une tâche difficile pour les hommes et les femmes politiques et les fonctionnaires de l'UE.

Il en est ainsi de l'institution du Parquet européen, question qui fait l'objet de discussions acharnées depuis plus de 20 ans. C'est seulement en juillet 2013 que la Commission, moteur de l'intégration européenne, a présenté une proposition de règlement du conseil portant création d'un Parquet européen.

Le premier argument motivant la création du Parquet européen est de nature financière. Le budget de l'UE, qui s'élève à plus de 150 milliards d'euros par an, est particulièrement vulnérable à la fraude. Selon les estimations de la Commission le total des fonds détournés des caisses de l'UE s'élèverait de 500 à 700 millions d'euros, comme par exemple le détournement des subventions, qui se produit souvent dans le secteur agricole.

Il y a plusieurs raisons à l'origine de la facilité avec laquelle des criminels ont pu empocher ces montants énormes d'argent

> Au fond, la logique qui sous-tend la proposition de la Commission en vue de l'institution d'un parquet européen consiste à créer un instrument fédéral pour protéger le budget fédéral qui est celui de l'UE, s'attribuant ainsi une compétence qui appartient aux Etats membres

du contribuable. Le niveau de la protection et de la répression varie considérablement dans les différents Etats membres. Selon les statistiques publiées par la Commission, ce n'est que la moitié des affaires de fraude portant atteinte aux intérêts de l'UE qui est poursuivie dans les Etats membres, dont seulement 42,3 % ont abouti, selon les statistiques de la Commission.

Très souvent, ces criminels ne sont pas poursuivis en raison de disparités entre les différents systèmes judiciaires des Etats membres - par conséquent, ils s'enfuient parce que les compétences des autorités nationales s'arrêtent aux frontières nationales. Lorsqu'il s'agit d'affaires de fraude transnationales, par exemple, les procureurs rencontrent souvent des problèmes pour effectuer des enquêtes dans d'autres Etats membres en raison de l'absence de coopération des autorités nationales ou abandonnent complètement cette étape dans leur travail et ne se concentrent que sur la dimension nationale de l'affaire. D'ailleurs, aucun des organes de l'Union tels l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), Europol ou l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) - n'est habilité à procéder lui-même à des enquêtes judiciaires ou à des poursuites de la fraude.

Au fond, la logique qui sous-tend la proposition de la Commission en vue de l'institution d'un parquet européen consiste à créer un instrument fédéral pour protéger le budget fédéral qui est celui de l'UE, s'attribuant ainsi une compétence qui appartenait aux Etats membres. La base juridique et les règles concernant la création du Parquet européen figurent à l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui dispose ce qui suit : « Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust.».

Selon la proposition de la Commission, le Parquet européen devrait être un corps de magistrats décentralisé de l'Union européenne doté d'une compétence exclusive pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions portant atteinte au budget de l'UE. Cette compétence est limitée aux atteintes aux intérêts financiers de l'UE, tels que le détournement de subventions, mais pourrait être plus tard élargie aux crimes « transnationaux » tels que le terrorisme, selon des fonctionnaires de l'OLAF.

Le parquet européen sera dirigé par le procureur européen, nommé par le Conseil avec l'approbation du Parlement européen, choisi parmi des personnalités figurant sur une liste de candidats établie par la Commission. Le procureur européen dirigera toutes les activités et supervisera les poursuites et les enquêtes pour un mandat de huit ans, non renouvelable. Le procureur européen sera assisté de quatre procureurs adjoints ainsi que de procureurs européens délégués (PED).

Les PED, nommés par le procureur européen, auront les mêmes attributions que les procureurs nationaux. Leur tâche consistera à mener les enquêtes qui leur seront confiées par le Parquet européen dans leurs Etats membres conformément à la législation de ces Etats membres.

En s'appuyant sur les capacités et

l'expertise des États membres, comme par exemple la connaissance des systèmes de justice nationaux, la Commission s'attend à une prise de décision rapide et à une lutte plus efficace contre les fraudeurs au budget de l'UE. Les compétences d'enquête du Parquet européen comprendront la perquisition des lieux, la saisie et s'étendront jusqu'à l'interception des conversations téléphoniques.

Par l'intermédiaire des PED le parquet européen disposera de compétences d'enquêtes dans tous les Etats membres sans avoir à recourir aux instruments de l'entraide judiciaire en matière pénale.

Les mesures d'enquêtes du Parquet européen sont soumises à l'autorisation des juridictions nationales et ses actions pourraient également être contestées devant eux. Concernant les droits des suspects dans le cadre des procédures pénales, la proposition stipule que les activités du Parquet européen devront, dans tous les cas, être exercées dans le respect absolu des droits garantis par la législation européenne et notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La Commission s'attend à ce que Parquet traite approximativement 2 500 affaires par an, l'Eurojust et l'OLAF l'aidant dans son travail. Une fois que le Parquet européen sera établi, l'OLAF perdra le droit d'effectuer des enquêtes administratives au sujet de crimes portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et ne demeurera compétent qu'en matière d'enquêtes qui ne rentrent pas dans le champ de compétence du Parquet européen, comme par exemple la faute grave ou les infractions commises par les personnels des institutions européennes sans impact financier.

Le parquet européen, tel qu'il est envisagé par la Commission est loin de satisfaire tous au sein de l'UE. En octobre 2013, 14 chambres de onze parlements nationaux - le Royaume-Uni, la République Tchèque, Chypre, la France, la Hongrie, l'Irlande, Malte, les Pays-Bas, la Suède, la Roumanie et la Slovénie ont obtenu suffisamment de voix pour adresser un « carton jaune » à la proposition relative au parquet européen. Ce « carton jaune » signifie que la Commission doit réexaminer sa proposition et par conséquent décider de la modifier, de la retirer ou de la maintenir.

En dehors du Parquet européen, cette procédure, n'a été déclenchée qu'une seule fois au sujet des droits de grève des travailleurs détachés. Selon les critiques des parlements nationaux le parquet européen n'est pas aussi nécessaire que l'OLAF, l'Eurojust et les administrations nationales sont suffisantes pour lutter contre la fraude portant atteinte au budget de l'UE. En outre, la proposition serait contraire au principe de subsidiarité - un principe qui déclare que l'UE ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres - et conduirait au fond à un droit pénal européen harmonisé.

D'ailleurs, la compétence exclusive du parquet européen ne respecterait pas le principe de proportionnalité - les enquêtes judiciaires et les poursuites devraient relever de la souveraineté nationale et un parquet européen supranational limiterait la compétence nationale d'une manière disproportionnée. Les parlements nationaux craignent également que les droits fondamentaux des suspects ne soient pas suffisamment garantis par la proposition de la Commission. La Commission a semblé rester plutôt indifférente à l'égard de ce « carton jaune » et a décidé de maintenir sa proposition, soulignant que « la protection du budget de l'UE contre la fraude est une action qui peut être mieux réalisée au niveau communautaire ».

Des propos critiques ont également émané de la communauté juridique européenne craignant que le principe de « procès équitable » puisse être menacé une fois le parquet européen devenu opérationnel, parce que la compétition entre le parquet européen et les suspects ne seraient pas à armes égales. Le parquet européen aurait non seulement la possibilité d'appliquer ses mesures d'enquêtes dans tous les Etats membres, mais pourrait par exemple dans des cas transnationaux choisir les Etats membres où les poursuites seraient les plus efficaces (course aux tribunaux - «forum shopping»).

Au Parlement, la commission LIBE (commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures) a requis dans son rapport intérimaire le respect rigoureux des droits des personnes soupçonnées, objet de l'enquête du parquet européen, ainsi que la possibilité de contester les actes du Parquet européen devant la Cour de justice de l'UE. La troisième plus grande mouvance CRE (groupe des conservateurs et réformistes européens) s'est vivement opposée à la proposition portant création d'un parquet européen, parce qu'elle craint que cela puisse mener à généralisation d'un système de justice pénale dans tout le continent.

La Commission souhaiterait que le Parquet européen soit complètement opérationnel avant janvier 2015, mais il demeure incertain que cela se réalise. Malgré le fait que le Parlement a soutenu une proposition légèrement modifiée en session plénière en mars 2014, il n'est pas certain que celle-ci soit votée à l'unanimité au Conseil. Après tout, la proposition a été à peine modifiée en dépit de la procédure du « carton jaune », déclenchée par les parlements nationaux. Ce qui est sûr, c'est que le Danemark ne participera pas au Parquet européen (clause "opt-out"), aussi bien que le Royaume-Uni et l'Irlande, qui ont décidé de ne pas bénéficier de leur clause "opt-in" pour cette nouvelle autorité de l'UE.

Mais même si la proposition portant création d'un parquet européen n'était pas votée à l'unanimité au Conseil, il est possible que la Commission aille de l'avant en recourant à la procédure de la « coopération renforcée », permettant à un groupe composé d'au moins neuf États membres à instaurer une coopération renforcée afin de déclencher de nouvelles initiatives. Or, neuf pays participant au Parquet européen ne seraient pas suffisants pour que celui-ci soit complètement opérationnel et il est donc incertain que cette nouvelle autorité puisse combattre la fraude au budget de l'UE beaucoup plus efficacement que cela a été fait jusqu'à présent.

La réforme de l'inspection générale de la police nationale

Marie-France MONEGER-GUYOMARC'H
CHEFFE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE

Profondément réformée en 2013, l'inspection générale de la police nationale est un acteur essentiel du contrôle interne de la police nationale. Naguère séparée en deux entités couvrant, pour l'une le ressort de la préfecture de police et pour l'autre le reste de la police nationale, l'IGPN est depuis le 2 septembre 2013 une inspection unique, compétente sur l'ensemble des services de la police nationale, quel que soit le ressort géographique.

Ce rapprochement va bien au-delà de la seule dimension territoriale puisque la nouvelle inspection se fixe comme double objectif, à la fois d'harmoniser le contrôle interne pour l'ensemble des services relevant de la police nationale, mais également d'apporter le même service aux usagers, qu'ils résident à Paris, en province et, à compter de septembre 2014, en Outre-mer. En cela, l'IGPN prend un part active au renforcement du lien entre la police et la population.

Un acteur essentiel du contrôle interne de la police nationale

La police, comme la gendarmerie, fait l'objet de nombreux contrôles externes (autorités judiciaires ; Défenseur des droits ; Contrôleur général des lieux de privation de liberté ; Commission Nationale Informatique et Libertés, entre autres…). La fonction de contrôle interne dans la police nationale est assurée par l'inspection générale de la police nationale. C'est le sens de l'article 1er du décret du 28 août 2013 qui dispose :

« *L'inspection générale de la police nationale est un service actif de la direction générale de la police nationale. Placée sous l'autorité d'un directeur, chef de l'inspection générale de la police nationale, elle exerce le contrôle des directions et services de la direction générale de la police nationale et de la préfecture de police.* »

Cette activité de contrôle se manifeste à deux niveaux :

- l'IGPN est un acteur du contrôle interne.
- Elle est saisie des enquêtes judiciaires et administratives concernant les faits graves et les manquements caractérisés reprochés à des policiers. Ainsi, l'IGPN a conduit 832 enquêtes en 2013.
- Elle réalise des inspections et des audits pour garantir la maîtrise des risques essentiels induits par l'activité de police (accueil du public, gestion des armes et des munitions, scellés judiciaires, usage des fichiers de police, temps de travail, fonctionnement comptable…). 204 missions d'inspection ont ainsi été réalisées en 2013.
- Enfin, l'IGPN conduit des études à caractère juridique, professionnel ou déontologique qu'elle réalise seule ou en lien avec les autres inspections du ministère de l'intérieur (IGA, IGGN, IGSC), voire avec d'autres corps d'inspection interministériels. 26 rapports d'étude ont été rendus dans ce cadre en 2013.
- l'IGPN est également le coordonnateur du contrôle interne dans la police nationale ainsi que le prévoit l'article 3 du décret précité :

« *Elle assure la coordination et le suivi de l'activité de contrôle des directions et services de la direction générale de la police nationale et de la préfecture de police. Elle contrôle le suivi de la mise en œuvre des sanctions prononcées par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire.* »

Une inspection désormais unique

La réforme entrée en vigueur le 2 septembre 2013 s'est traduite par la fusion de l'inspection générale des services, compétente sur Paris et la petite couronne, au sein de l'inspection générale de la police nationale, compétente sur le reste du territoire. Cette fusion s'est accompagnée d'un double mouvement :

- sur le ressort de la préfecture de police, la création de la nouvelle IGPN a permis de compléter les outils du contrôle interne en faisant bénéficier les services parisiens de missions d'inspection et d'audits dont ils étaient exclus jusque-là ;
- sur le reste du territoire, l'IGPN a complété son maillage territorial en ouvrant trois nouvelles délégations à Rennes, à Lille et à Metz ainsi qu'un bureau à Nice. À compter de septembre 2014, une nouvelle délégation sera ouverte à Fort-de-France portant à 8 le nombre de ses structures provinciales.

Une double ambition : apporter plus aux services de police et aux usagers

Faciliter le travail des policiers

Dans le domaine des enquêtes, l'IGPN s'est dotée d'une unité de coordination dont la vocation est non seulement d'harmoniser le travail de ses enquêteurs, mais également d'apporter de nouveaux outils aux services de police en charge du contrôle interne de premier niveau. C'est ainsi qu'une guide de l'enquête administrative pré-disciplinaire a été rédigé, diffusé et commenté auprès de tous les services de la police nationale.

En matière d'inspection et d'audits, les 500 inspections réalisées dans les services de toutes les directions depuis 3 ans (y compris sur le ressort de la préfecture de police depuis le 1er septembre 2013) ont montré que le contrôle interne n'est pas égal dans tous les services. De nombreuses mesures ont donc été prises localement pour améliorer la situation, des instructions ont été édictées au plan national et des actions de formation ont été mises en œuvre pour renforcer le contrôle hiérarchique. L'ambition que se fixe l'IGPN est que les directions d'emploi se dotent toutes d'outils de contrôle et de maîtrise des risques de premier niveau

Enfin, la réforme a donné l'occasion à l'IGPN de développer une nouvelle mission d'appui et de conseil au profit des services de police, notamment dans le domaine de l'organisation et du management.

Pour répondre à cette attente forte, l'IGPN s'est doté d'une équipe spécialisée dans l'appui et le conseil, constituée de policiers et de deux contractuels venus du secteur privé. La mission appui-conseil s'est doté d'une procédure, d'une méthode et d'outils adaptés qui lui permettent, avec une déontologie et des valeurs explicitement présentés aux services, de les accompagner dans des projets (par exemple de réorganisation) ou d'intervenir dans des situations dégradées,

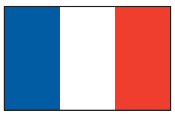
Contribuer au rapprochement police-population

Un objectif essentiel de la réforme était de faciliter l'accès des usagers à l'inspection. C'est dans cet esprit que le maillage territorial de l'IGPN a été complété. Pour autant, il n'était pas possible d'assurer, comme c'est le cas à Paris, un accueil des usagers en tous points du territoire.

Pour faciliter l'accès de tous à l'IGPN, quel que soit le lieu de résidence, une plate-forme de signalement Internet a été ouverte le 2 septembre 2013. Elle reçoit environ 250 signalements chaque mois qui font l'objet d'un suivi systématique, le plus souvent par saisine des directions concernées, parfois par une enquête directe de l'IGPN.

Par ailleurs, il était important que l'IGPN rende compte de son action, y compris auprès de l'opinion publique. C'est dans cet esprit d'ouverture que depuis 2013, le rapport annuel de l'IGPN fait l'objet d'une présentation aux représentants du personnel et aux médias.

Enfin, la réforme de l'IGPN s'est accompagnée de la création d'un comité d'orientation du contrôle interne de la police nationale. Composé à parts égales de représentants de l'institution (dont les représentants des organisations syndicales majoritaires pour chacun des trois corps actifs de la police nationale) et de représentants extérieurs (magistrat de l'ordre judiciaire, Défenseur des droits, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, élus, avocat, journaliste, universitaire, président d'association), le comité se réunit chaque semestre, rend compte de l'activité de l'inspection et met à l'ordre du jour les sujets signalés par ses membres.



L'ordre public sous l'influence de l'Union européenne

Fabien TESSON
Maître de conférences à l'Université d'Angers

Les institutions de l'Union européenne ont toujours mis en avant le caractère national de la définition de l'ordre public et des mesures qui visent à le faire respecter. Cependant, les textes et la jurisprudence de l'Union concourent à faire émerger sinon une notion, du moins un encadrement européen de la notion d'ordre public lorsqu'il est confronté aux libertés protégées dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

En constatant que parce qu'il « *rassemble une peur et une demande répressive, le sentiment d'insécurité est en France une demande d'Etat* »[(1)], le sociologue Hugues Lagrange permet de mettre en avant le caractère national de la demande de sécurité et de son traitement. Cependant, dans son ouvrage, l'auteur démontre également le caractère européen, sinon occidental du besoin actuel de sécurité. Ce constat paradoxal conduit à s'interroger sur la possible émergence d'une conception européenne du support juridique qui permet l'appréhension des questions de sécurité : la notion d'ordre public. En effet, en droit français, la notion d'ordre public permet aux autorités nationales de justifier l'adoption de mesures qui constituent des restrictions à une liberté. Traditionnellement, l'ordre public recouvre trois objectifs : la sécurité publique, la salubrité publique et la tranquillité publique. On peut ajouter à cette liste la moralité et la dignité de la personne humaine.

On le comprend bien, une mesure qui a pour but de préserver l'ordre public peut se traduire en pratique par la limitation de l'exercice d'une liberté. Interdire une manifestation, prendre une mesure d'expulsion, limiter l'exercice d'une activité professionnelle constituent des atteintes à la liberté d'expression et de réunion, à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'entreprendre. On comprend aussi que de telles mesures peuvent s'opposer spécialement à certaines libertés, notamment économiques, qui sont le cœur du droit de l'Union européenne. Ainsi, une autorité nationale peut adopter une mesure contraire à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux ainsi qu'à la liberté d'établissement, telles qu'elles sont garanties par le traité de Lisbonne. Assurer la sécurité des citoyens ne se conçoit donc plus aujourd'hui seulement comme un équilibre à trouver entre l'ordre public et une conception interne des libertés publiques, mais bien comme un compromis à réaliser aussi avec les normes européennes. De cette confrontation inévitable est né un encadrement autonome de l'ordre public par les institutions de l'Union européenne, malgré la reconnaissance de la liberté nationale pour la détermination des mesures relatives à la sécurité intérieure.

> Assurer la sécurité des citoyens ne se conçoit donc plus aujourd'hui seulement comme un équilibre à trouver entre l'ordre public et une conception interne des libertés publiques, mais bien comme un compromis à réaliser aussi avec les normes européennes

La liberté des autorités nationales dans la sauvegarde de l'ordre public reconnue

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'ignore pas la notion d'ordre public. Plus encore, à chaque fois que le régime d'une liberté y est détaillé, la possibilité de restreindre cette dernière est corrélativement envisagée. En matière de libre circulation des marchandises d'abord, l'article 36 prévoit que les Etats peuvent mettre en place des « *interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale* ». L'ordre public, la sécurité publique et la santé publique permettent ensuite de limiter la libre circulation des travailleurs. Il en va de même dans le domaine de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services. Cette réserve d'ordre public permet enfin aux Etats membres de limiter la libre circulation

des citoyens de l'Union, comme le montre la directive n° 2004/38 du 29 avril 2004. Cette possibilité de restrictions des libertés protégées par le traité à l'initiative des Etats membres a été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne. Le plus remarquable est que le juge de Luxembourg a confirmé la liberté nationale de déterminer le contenu du but d'ordre public invoqué, et cela dès le milieu des années soixante-dix. Ainsi, le juge communautaire a estimé que les Etats « *seuls compétents pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure [jouissaient] d'une marge d'appréciation pour déterminer, en fonction de la particularité des contextes sociaux et de l'importance qu'ils attachent à un objectif légitime au regard du droit communautaire […] les mesures qui sont de nature à parvenir à des résultats concrets* »[2]. La marge de manœuvre des autorités nationales est ici consacrée.

Cependant, l'autonomie laissée aux autorités administratives n'est pas absolue et se heurte à un encadrement des instances de l'Union européenne.

Un encadrement réel de la notion d'ordre public par l'Union européenne

Faute de définition, le juge de l'Union européenne a précisé ce que pouvait être un but d'ordre public acceptable pour restreindre l'exercice d'une liberté. La Cour de justice de l'Union européenne a pu rejeter avec une relative sévérité certains motifs invoqués par les Etats membres. Ainsi, des objectifs économiques ne sauraient constituer un but d'ordre public, pas plus qu'un motif de prévention générale – c'est-à-dire non basé sur des circonstances particulières – à l'égard d'un ressortissant de l'Union européenne ou d'un membre de sa famille, même non ressortissant.

À l'inverse, pour le juge de Luxembourg, des objectifs de sécurité de l'approvisionnement énergétique, de lutte contre les trafics d'objets volés, la préservation de la dignité de la personne humaine ou encore « *la lutte contre des activités illicites, telles que la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, le trafic des stupéfiants et le terrorisme* »[3] sont compatibles avec le droit de l'Union européenne.

Au-delà du but de la mesure, c'est le contrôle de proportionnalité de cette dernière qui va parachever l'encadrement européen de la notion d'ordre public. En effet, si la plupart des objectifs de préservation de la sécurité intérieure paraissent pouvoir être admis par la Cour de justice de l'Union européenne, c'est la proportionnalité de l'atteinte aux libertés protégées, par rapport aux objectifs à atteindre, qui va conduire à l'encadrement le plus important de la marge de manœuvre des autorités nationales.

L'Etat membre doit prouver que la mesure qu'il a prise était nécessaire pour atteindre certains objectifs. Pour illustrer le contrôle opéré par le juge de l'Union européenne, on prendra l'exemple d'une entrave à la libre circulation des capitaux constituée par un système de déclaration préalable. Concernant cette mesure, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'elle serait disproportionnée par rapport aux objectifs de l'Espagne si le même objectif pouvait être atteint par un système moins restrictif, comme la déclaration *a posteriori*[4].

Il apparait donc que le droit de l'Union européenne constitue bien un encadrement, une limite effective, à l'invocation de l'ordre public par les autorités nationales, comme justification à la restriction d'une liberté. Ce nouvel équilibre entre ordre public et libertés protégées par l'Union européenne est de plus totalement intégré par le juge national, français notamment, qui n'hésite pas à sanctionner des mesures nationales censées protéger la sécurité intérieure sur le fondement de l'atteinte aux grandes libertés de l'Union.

On ne peut cependant arrêter cette conclusion ici puisqu'il faut évoquer la possible apparition d'une notion européenne d'ordre public. En effet, si jusqu'à présent les institutions de l'Union n'ont fait qu'accepter ou rejeter certaines justifications nationales fondées sur la préservation de l'ordre public, il est aujourd'hui possible de penser que ces mêmes institutions pourront être tentées de dépasser ce simple rôle d'aiguilleur pour passer à celui de prescripteur. Bien souvent, pour les autorités administratives, adopter une mesure pour des raisons d'ordre public revient à vouloir prévenir la commission d'une infraction pénale.

Le lien entre l'infraction pénale, l'ordre public et le maintien de la sécurité semble donc évident. Or l'Union européenne est aujourd'hui en mesure d'adopter des législations qui prescrivent aux Etats la sanction pénale de certains comportements, par exemple en matière d'environnement. Ainsi, en identifiant les comportements à punir, et donc également à prévenir, le législateur de l'Union européenne paraît susceptible de définir lui-même – dans une certaine mesure – le contenu d'un ordre public qui s'imposera aux Etat membres. Le législateur consacrera peut-être, par là même, l'autonomisation d'une notion européenne de l'ordre public, voire une conception propre de la sécurité à l'échelle de l'Union européenne.

(1) H. LAGRANGE, Demandes de sécurité France, Europe, Etats-Unis, Paris, Seuil, 2003, p.60.

(2) C.J.C.E. 15 juin 1999, Heinonen, aff. C-394/97, Rec. p. 3599, pt. 43

(3) C.J.C.E. 23 février 1995, Procédures pénales contre Aldo Bordessa, Vicente Marí Mellado et Concepción Barbero Maestre, aff. C-358/93, Rec. p. 361, pts. 19 et suiv.

(4) C.J.C.E., 17 juillet 2008, Commission c/ Espagne, aff. C-207/07, Rec. p. 111, pt. 48

Le scandale NSA : Le Parlement européen réagit et publie « La déclaration européenne des droits de homme numériques »

David DONNERER
Office d'information du Parlement européen à Strasbourg

Les révélations du lanceur d'alerte Edouard Snowden que l'Agence nationale de sécurité américaine et ses partenaires avaient entrepris une surveillance de masse des communications électroniques des citoyens de l'UE ont non seulement secoué les fondements mêmes des relations entre l'UE et les Etats Unis, mais ont également soulevé des questions préoccupantes consistant à se demander si la vie privée demeure toujours un droit fondamental des citoyens européens. Le Parlement européen a réagi à cette affaire en menant une enquête complète et en publiant « une déclaration européenne des droits de l'homme numériques » qui vise à sauvegarder la sécurité et la liberté numériques des citoyens européens.

Les « amis et les partenaires ne s'espionnent pas entre eux ». Cette déclaration de Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne, a exprimé la fureur des leaders européens après les publications des médias ayant révélé en juin 2013 que la NSA avait surveillé les communications de la chancelière allemande Angela Merkel, des institutions européennes et de citoyens européens. Ce n'était certainement que l'une des nombreuses facettes du scandale d'espionnage de la NSA, mais elle était importante, en ce qu'elle a sévèrement ébranlé la confiance entre l'UE et les Etats-Unis.

Les révélations des méthodes de surveillance de masse de la NSA par le lanceur d'alerte d'Edouard Snowden a également affectée la confiance au sein de l'UE, lorsque les journalistes ont révélé par les documents de Snowden que plusieurs agences de renseignements européennes avaient coopéré avec la NSA ayant ainsi permis la surveillance de masse de citoyens et ouvert en quelque sorte une brèche jamais vue avant dans leur vie privée.

Le Parlement européen, devant faire face au fait qu'une agence de renseignements extérieure ait pu piétiner les droits fondamentaux de 500 millions de citoyens de l'UE, a chargé sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) en juillet 2013 d'enquêter sur la surveillance de masse électronique par la NSA et ses partenaires en lui impartissant un délai de six mois. Le parlementaire européen britannique, Claude Moraes, membre de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrate (S&D) a été désigné rapporteur de cette enquête, notamment en charge de la rédaction du rapport. Actuellement, le Parlement Européen est considéré comme pionnier en ce qu'il a été le premier parlement à mener une enquête sur le scandale de la NSA, le Bundestag en Allemagne n'ayant mis en place une commission d'enquête qu'en avril 2014. Pendant la période des investigations, la commission d'enquête de la LIBE a tenu 15 auditions avec des experts européens et américains, y compris Snowden (visioconférence), et a envoyé une délégation à Washington fin octobre 2013 pour rencontrer des fonctionnaires américains comme le directeur de la NSA Keith Alexandre.

> Il est le premier parlement en Europe à demander aux Etats membres d'examiner de manière approfondie la possibilité d'octroyer aux lanceurs d'alerte une « protection internationale contre les poursuites

Le 12 février 2014, le rapport final du rapporteur Moraes a été adopté au sein de la commission, avec 33 voix pour, 17 contre et sept abstentions. Le rapport, qui est en effet une résolution politique non contraignante, a été débattu au Parlement européen en session plénière le 11 mars et adopté le jour suivant à la majorité simple.

La façon dont le Parlement européen (PE) a traité le scandale de la NSA est extraordinaire de deux points de vue - non seulement parce qu'il a abouti à la publication d'une résolution politique, mais également en termes de procédure. Le rapport rendu par la commission de la LIBE représente « une déclaration européenne des droits de l'homme numérique » qui souligne les droits fondamentaux des citoyens de l'ère numérique, condamne vivement les pratiques de surveillance de masse de la NSA et de ses partenaires et appelle à ce qu'il y soit mis fin et exhorte à un réexamen de l'infrastructure informatique de l'UE. Avant tout, il est le premier parlement européen à demander aux Etats membres d'examiner de manière approfondie la possibilité d'octroyer aux lanceurs d'alerte une « protection internationale contre les poursuites ».

Le texte s'attaque plus spécialement aux Etats membres tels que la France, l'Allemagne et en particulier le Royaume-Uni pour leur coopération alléguée avec la NSA dans ses activités de surveillance de masse. Il invite également les Etats-Unis à permettre à tous les citoyens de l'Union, dont les droits fondamentaux (par exemple protection des données) ont été violés, d'introduire des recours judiciaires. Le paragraphe 74 de la résolution finale établit un lien clair entre les activités d'espionnage des Etats-Unis et les négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP).

Le Parlement souligne que l'approbation du TTIP final par celui-ci pourrait être menacée tant que les activités de surveillance de masse des citoyens de l'UE n'auront pas été complètement abandonnées. Ceci signifierait qu'il ne pourrait pas entrer en vigueur. D'ailleurs, il invite les Etats à mettre en place une « surveillance appropriée des activités de renseignement », comme, cela a déjà été fait en 2001, quand certains Etats membres ont enquêté dans le cadre du système d'espionnage « Echelon » opéré par l'alliance des « cinq yeux » (Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande et Australie). Treize ans après, l'histoire se répète.

La résolution évoque le besoin d'une académie informatique européenne, de plus d'indépendance informatique pour l'UE, assurée par l'intermédiaire de ses

propres moteurs de recherche, réseaux sociaux et fournisseurs de services informatiques. En outre, il défie les USA en exigeant la suspension de deux accords essentiels, notamment l'accord concernant la "sphère de sécurité" (qui permet à des entreprises européennes de transmettre légalement des données européennes à caractère personnel vers les États-Unis) et le TFTP (programme de surveillance du financement du terrorisme) jusqu'à ce que deux conditions aient été remplies : la conclusion de l'Accord-cadre pour la protection des données dans le domaine de la coopération policière et judiciaire entre l'UE et les Etats-Unis (mécanismes de protection des données et d'introduction de recours pour des citoyens européens aux Etats-Unis) et la présentation d'une évaluation complète du cadre américain en matière de respect de la vie privée, afin de dissiper les doutes au sujet des faiblesses potentielles dont souffrirait actuellement la « sphère de sécurité ».

De façon générale, le rapport de la commission LIBE du Parlement est politiquement chargé, controversé et très critiqué par les grands de certains Etats membres comme le Royaume-Uni. En outre, la résolution a été envoyée à un nombre exceptionnellement élevé d'organismes différents, institutions et pays. De plus, les députés européens ont déposé un total de 521 amendements au projet de rapport du rapporteur Moraes. Ils ont soumis à des négociations presque chaque disposition du rapport afin que la résolution soit au service de leurs objectifs politiques. Les Conservateurs et réformistes européens (CRE), dominée par le Royaume-Uni, ont par exemple essayé de remédier à la nature explosive du texte afin qu'il plaise dans la mesure du possible aux Etats-Unis et a également voulu supprimer tous les principaux points de la « Déclaration européenne des droits numériques ».

Les Verts ont essayé d'inclure dans le rapport la proposition que le Parlement appelle clairement les gouvernements à accorder l'asile à Snowden. D'ailleurs, le plus grand groupe politique PPE (conservateurs) n'est pas parvenu à présenter une demande relative à l'institution d'un Service de Renseignements européen.

Les Verts n'ont pas obtenu la majorité au sein de la Commission afin de faire adopter leur amendement concernant Snowden, mais sont parvenus à imposer une rédaction plus rigoureuse sur certains points. Aucun des amendements importants du groupe CRE n'a pu être inclus dans le rapport final. Il n'est donc pas surprenant que la CRE ait rejeté le rapport lors du vote au sein de la commission.

Ainsi quelles conclusions peuvent être tirées de cette « Déclaration européenne des droits numériques » ? La demande d'un programme européen de protection des lanceurs d'alerte est une pierre angulaire de la résolution eet,à cet égard, le Parlement a frayé le chemin en Europe. D'ailleurs, la commission LIBE est parvenue à inviter plusieurs acteurs clé de l'affaire de la NSA, tels que les journalistes investigateurs Glenn Greenwald (autrefois The Guardian) ou Jacob Appelbaum.

En outre, Snowden et d'autres lanceurs d'alerte comme l'ancien fonctionnaire Thomas Drake de la NSA ont pu être interviewés, aussi bien que des fonctionnaires des géants de l'Internet comme Google. Ils ont été soumis à des auditions rigoureuses par les membres de la commission LIBE et ont fourni des analyses précieuses sur le scandale de la NSA, particulièrement concernant la portée des programmes de la NSA qui fonctionnent afin de surveiller la communication dans le monde entier.

Comme Appelbaum a dit : « La NSA peut maintenant pénétrer dans le réseau internet de n'importe quelle maison… comparée à cela, Echelon était un jeu d'enfant ». En conclusion, la résolution du Parlement a mis à l'ordre du jour le réexamen des relations de l'UE avec les Etats-Unis dans les domaines cruciaux tels que la protection des données, la vie privée et la sécurité.

Mais les députés ont dû faire face à des échecs pendant leur enquête. Un grand nombre de joueurs importants ont refusé d'assister aux audiences de la commission, telles que les agents des renseignements de haut-rang du Royaume-Uni (GCHQ) ainsi que le directeur de la NSA, Alexandre.

Les géants de l'Internet Amazone et Yahoo ainsi que d'importantes entreprises de télécommunications comme Vodafone n'ont envoyé aucun représentant non plus. Et bien que le Parlement ait adopté la résolution, sa position n'est pas la plus rigoureuse, puisque les partis du plus grand groupe PPE et également du CRE ont voté contre le rapport.

Au cours de la discussion plénière, le 11 mars, l'eurodéputé conservateur britannique Timothy Kirkhope s'est acharné contre la résolution dont « certaines des recommandations [étaient] hautement irresponsables et porteraient atteinte … que j'ai jamais vues en tant que MPE ». Wim Van de Camp du PPE a déploré la rédaction rigoureuse du rapport orientée contre les Etats-Unis et a averti que « les Etats-Unis ne sont pas lépreux ». D'autre part, les Verts n'ont pas été satisfaits du fait que la résolution ne prévoit pas la possibilité d'accorder l'asile à Snowden. « Snowden est un héros. Il a découvert un système gigantesque d'espionnage qui dépasse ce que Georges Orwell a pu imaginer dans ses plus mauvais cauchemars. C'est… une obligation de lui accorder l'asile et la protection », comme le député Christian Engström l'a dit.

Malgré tout, la résolution du Parlement européen a atteint un objectif important : il a mis le scandale de la NSA à l'ordre du jour de l'UE et a obligé le Conseil, la Commission et les Etats-Unis d'agir. Après tout, les relations entre l'UE et les Etats-Unis sont en jeu : si le gouvernement des Etats-Unis continue à espionner les citoyens de l'UE, l'approbation de l'accord de libre-échange (TTIP) pourrait être menacée. Ce Parlement a mis en marche un processus qui pourrait mener à l'adoption d'un acte légal relatif à la protection des lanceurs d'alerte par le nouveau Parlement dans les années à venir. La façon dont il va réellement faire évoluer cette résolution dépendra néanmoins de son nouveau collège après les élections en mai.

Le Parlement européen a joué son rôle dans le scandale de la NSA, et au sujet de la protection des lanceurs d'alerte, celui-ci pourra être considéré comme historique. Comme Josef Weidenholzer des S&D a dit lors de la discussion plénière : « Nous discutons cette question parce que nous avons un sens de la responsabilité à l'égard des futures générations. Après tout, je ne veux pas que mes petits-enfants grandissent dans un monde sans vie privé ».

La " Frontière du Canada " Hot pursuit dans la Péninsule Ibérique (1)

Luis FABRICA
Professeur de droit,
Faculté de droit de l'Université catholique portugaise de Lisbonne

1.Alcañices, le 12 septembre 1297. Dans un petit *pueblo*[2] frontalier, le roi Dinis du Portugal et d'Algarve offre sa fille en mariage au roi Ferdinand IV de Castille et Léon et définit avec son futur gendre le tracé des frontières entre les deux royaumes. La frontière restera pratiquement inchangée jusqu'à ce jour : c'est la plus ancienne d'Europe.

Pontevedra, le 19 mai 1988. Sept cents ans après ce vendredi de septembre, dans un autre endroit du même côté de la frontière, les autorités locales des deux pays rédigeaient le compte-rendu d'une réunion de routine. En plus des questions bureaucratiques habituelles - tourisme, contrôles douaniers - ils transmettent aux gouvernements leurs préoccupations quant à la stratégie des contrebandiers qui cherchent refuge dans les eaux territoriales de l'État voisin, échappant ainsi aux poursuites lancées par les autorités policières de l'autre État. A l'instar de ce qui se produisait avec la frontière canadienne dans les vieux films d'Hollywood, faire la course avec la police jusqu'aux limites des eaux territoriales de l'État voisin était devenu le sport favori des contrebandiers et autres criminels. Il avait donc été suggéré aux gouvernements de permettre que les poursuites puissent continuer au-delà de la frontière maritime luso-espagnole, dans les eaux territoriales de l'autre État, garantissant toutefois que les biens objets de la saisie soient remis aux autorités de ce dernier.

2.L'idée n'était pas complètement nouvelle. Le droit international maritime, consacrait depuis des décennies le droit de *hot pursuit*, à savoir, le droit pour les autorités compétentes d'un État côtier de poursuivre et perquisitionner les navires qui s'étaient enfuis à travers les eaux internationales, à partir du moment où la poursuite, justifiée par une forte suspicion de violation des lois de cet État, avait commencé dans ses eaux intérieures ou dans ses eaux territoriales et avait continué, sans interruption, jusqu'aux eaux internationales. Le droit de *hot poursuit*, initialement consacré dans la Convention de Genève sur la Haute Mer (1958), a été repris dans la Convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer, adoptée en 1982.

Mais il y a une différence essentielle entre ce droit de *hot poursuit* et le contenu de la suggestion transmise aux gouvernements portugais et espagnol. Dans le premier cas, la poursuite peut continuer jusqu'aux eaux internationales mais elle doit nécessairement cesser lorsque le navire poursuivi entre dans la mer territoriale d'un autre État. Dans le second cas, l'idée est exactement l'inverse, c'est-à-dire que l'on permet que la poursuite continue si le navire suspect pénètre dans les eaux territoriales de l'État voisin.

Autrement dit, dans les deux cas, les pouvoirs d'une autorité souveraine de l'État sont exercés en dehors de son espace territorial, s'écartant d'un principe juridique vieux de plusieurs siècles ; mais tandis que, dans le cas du droit de *hot poursuit*, ces pouvoirs d'autorité sont exercés dans les eaux internationales, où il n'existe pas de pouvoirs en concurrence, dans l'autre cas, les pouvoirs d'autorité sont exercés dans l'espace territorial d'un autre État souverain. Quoi qu'il en soit, la dénomination *hot pursuit* sera utilisée dans ce texte pour désigner les deux situations.

3.Pour mesurer la portée de cette proposition, il faut se reporter à la célèbre définition de l'État proposée par Max Weber : « *Staat ist diejenige menschliche Gesellschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] le Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht* » (l'Etat est une société humaine qui, dans un territoire donné, revendique avec succès le monopole de la violence légitime).

Il est important, toutefois, de déterminer avec précision si (et dans quelle mesure) l'exercice, par les autorités d'un État, de prérogatives souveraines sur le territoire d'un autre État équivaut à un partage ou à une aliénation, de la part de ce dernier, d'une partie de sa souveraineté.

La réponse devra être, de toute évidence, négative lorsqu'il s'agit d'appliquer des lois d'un État sur le territoire d'un autre État. Le fait que, sur le territoire d'un État, s'appliquent non seulement les normes de son système juridique mais aussi des normes d'autres systèmes juridiques, y compris les systèmes étatiques, est une réalité acceptée de manière pacifique. Les prérogatives de la souveraineté ne sont pas remises en cause lorsque les règles d'un ordre juridique étranger sont appliquées sur le territoire d'un État, même si cette application est faite par des organes de l'État étranger présents sur son territoire (entités consulaires, par exemple). D'ailleurs, l'existence de règles appliquées uniquement sur le territoire d'autres États est courante dans de nombreux systèmes juridiques nationaux: c'est le cas des règles du droit électoral régissant le vote des citoyens à l'étranger; ou des normes telles que l'art. 15 de la Constitution portugaise - "Les citoyens portugais qui se trouvent ou résident à l'étranger jouissent de la protection de l'État dans l'exercice de leurs droits et sont soumis à tous les devoirs qui ne sont pas incompatibles avec leur absence du pays".

En revanche, la question de la souveraineté et de son intégrité se pose légitimement lorsqu'on abandonne le plan législatif pour le plan administratif ou judiciaire, en particulier lorsqu'il s'agit de l'exercice de pouvoirs d'autorité sur le territoire d'un État, voire même de pouvoirs de contrainte matérielle, par des autorités d'un État étranger.

Mais les prérogatives essentielles de la souveraineté ne sont pas nécessairement affectées, même lorsqu'il s'agit de l'exercice de pouvoirs de contrainte par des agents étrangers. En effet, il convient de remarquer que l'utilisation de la force par des autorités étrangères sur le territoire d'un État peut être légitime lorsque ce dernier l'autorise et que les conditions dans lesquelles elle est permise sont respectées. Le fait pour un État de consentir à ce que les autorités d'un autre État exercent des pouvoirs coercitifs sur son territoire ne constitue pas une renonciation à une partie de sa souveraineté, mais au contraire le plein exercice de la souveraineté. L'État qui donne son consentement (réciproque ou non)exerce de fait pleinement sa souveraineté. En d'autres termes, il ne s'agit pas de partager la souveraineté, mais seulement de partager l'exercice de pouvoirs coercitifs sur son territoire.

Ce point de vue a été défendu en 1989 par le principal organe consultatif de l'État portugais en réponse à la demande du gouvernement d'apprécier la proposition des autorités locales d'attribuer aux polices portugaise et espagnole des droits de poursuite dans les eaux territoriales de l'État voisin. Succinctement, le Conseil Consultatif du Bureau du Procureur Général s'est prononcé dans ces termes :

1. La réalisation par un État des actes de souveraineté sur un territoire étranger ne respecte pas les règles du droit international ;

2. L'Etat portugais détient, sur son territoire, la plénitude des pouvoirs et le monopole de la compétence ;

3. Par conséquent, les autorités espagnoles ne sont pas autorisées, en vertu des règles de droit international, à intervenir sur le territoire portugais, en traversant la frontière pour poursuivre des délinquants en fuite ;

4. Cependant, rien n'empêche l'État, par un acte de volonté, d'autoriser les autorités étrangères à réaliser certains actes de souveraineté sur son territoire, en respectant les conditions établies ;
5. Il n'y a pas d'obstacles juridiques à la conclusion d'un traité entre le Portugal et l'Espagne permettant, sous certaines conditions, l'intervention des autorités de chacun des pays sur le territoire de l'autre, y compris le passage de la frontière en cas de poursuite de délinquants en fuite.

4. Toutefois, bien que le gouvernement portugais ait accepté les conclusions de cet avis juridique, le processus de négociation d'un traité international destiné à fournir aux autorités policières, réciproquement, le droit d'entrer sur le territoire (y compris les eaux territoriales) du pays voisin pour poursuivre des suspects a été suspendu. L'explication se trouve, selon toute probabilité, dans l'adhésion des deux États, en 1991, à l'Accord de Schengen et à sa Convention d'Application.

En effet, le contenu de l'art. 41 de la Convention répond aux préoccupations exprimées en 1988 par les autorités locales portugaises et espagnoles auprès de leurs gouvernements, dans la mesure où il stipule que les agents d'un État signataire peuvent continuer, sans autorisation, sur le territoire d'un autre État signataire, la poursuite d'une personne en fuite ou prise en flagrant délit de commission ou participation à certaines infractions, lorsque l'urgence de la situation ne permet pas d'avertir préalablement les autorités de cet État ou que celles-ci ne peuvent pas se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite. Toujours selon cette disposition de la Convention, les agents poursuivants doivent faire appel aux autorités locales lors du franchissement de la frontière lesquelles pourront décider de la cessation de la poursuite. Il appartient également aux autorités locales, à la demande des agents en *hot pursuit*, d'identifier et d'arrêter la personne poursuivie.

La Convention de Schengen n'établit, cependant, qu'un cadre général sur la *hot pursuit*, et permet aux États signataires de choisir entre différentes configurations, plus ou moins détaillées quant au champ d'application de la Convention et des modalités de fonctionnement. De fait, il est prévu que, au moment de la signature, chaque État déclare, vis-à-vis de chacun des États signataires voisins, les modalités de la poursuite qu'il admet sur son territoire. Et bien que telle déclaration soit faite suite à une concertation avec ces États, dans un «esprit d'équivalence entre les régimes applicables des deux côtés des frontières internes", rien ne s'oppose à une prolifération de solutions: la poursuite peut être limitée à une certaine période temporelle, à une certaine distance de la frontière, ou à une certaine zone géographique, ou encore la détention ne peut être effectuée que dans un cadre géographique ou temporel spécifique; etc..

Il n'est donc pas étonnant que l'expérience de la mise en œuvre de la Convention montre une exubérante et inquiétante hétérogénéité dans les régimes applicables aux diverses frontières intérieures. Les limites imposées à la conduite des forces de police d'un État qui occupe une position géographique centrale, avec plusieurs frontières terrestres, peuvent ainsi constituer un véritable casse-tête : les règles de poursuite de la police allemande, par exemple, sont sensiblement différentes selon que la poursuite a lieu sur le territoire français (sans limites d'espace ou de temps), sur le territoire danois (jusqu'à 25 km de la frontière), sur le territoire néerlandais (jusqu'à 10 km de la frontière), ou sur le territoire belge (limité a 30 minutes) .

5. En outre, la Convention prévoit la possibilité pour les États voisins d'étendre, par accord bilatéral, le champ d'application prévu pour la *hot pursuit*, ainsi que d'établir des dispositions d'exécution supplémentaires.

C'est ainsi que le Portugal et l'Espagne ont signé en 1998 « l'Accord en Matière de Poursuite Transfrontalière », dont les règles sont présentées comme des "dispositions complémentaires à la mise en œuvre de l'art. 41 de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen sur la poursuite transfrontalière".

La première observation à propos de cet accord bilatéral c'est que les Parties n'ont pas choisi d'étendre la *hot pursuit* au-delà des frontières terrestres. Cette option n'est pas facile à expliquer. D'une part, la limitation de la Convention aux frontières terrestres a suscité elle-même quelques critiques, dans la mesure où les besoins de la poursuite sur le territoire de l'État voisin se font également sentir dans les eaux territoriales (et même dans l'espace aérien) ; d'ailleurs, rappelons que la poursuite transfrontalière trouve son origine historique dans le cadre de la navigation maritime. D'autre part, dans le cas de la frontière hispano-portugaise, l'urgence de la consécration des droits de poursuite dans les eaux territoriales de l'État voisin a été ressentie à plusieurs reprises : rappelons la proposition que les autorités locales ont soumise aux gouvernements respectifs en 1988. Il semble donc que les deux pays ont perdu une belle occasion d'étendre la *hot pursuit* à leurs frontières maritimes, ainsi que de réglementer spécifiquement ce mécanisme dans les rivières qui séparent leurs deux territoires. La situation particulière des ponts internationaux aurait peut-être également justifié quelques règles particulières.

En deuxième lieu, les Parties ont convenu que les infractions qui peuvent justifier une poursuite transfrontalière sont celles prévues à l'art. 41, n. ° 4, alinéa a) de de la Convention, excluant ainsi le critère alternatif prévu à l'alinéa b), qui concerne les délits qui peuvent conduire à l'extradition.

Troisièmement, la poursuite doit être limitée à une distance de 50 km de la frontière, et ne peut pas durer plus de deux heures à compter de l'entrée sur le territoire de l'État voisin.

Quatrièmement, les agents étrangers n'ont pas de pouvoirs d'interpellation du suspect.

Cinquièmement, l'Accord énumère les autorités de chacun des États qui ont compétence pour mener la poursuite, collaborer avec les autorités en *hot pursuit*, déterminer l'identité du suspect et effectuer l'arrestation, ainsi que pour recevoir la demande d'autorisation d'entrée sur le territoire ou la communication du début de la poursuite et l'information sur ses résultats.

6. Le Portugal et l'Espagne ont également conclu en 2005 un « Accord sur la Coopération Transfrontalière en Matière de Police et Douanes », qui prévoit, entre autres mécanismes, l'existence de patrouilles de police mixtes pour surveiller les évènements publics qui concernent les deux Parties. Ainsi, à Pâques 2014, des agents portugais ont accompagné les étudiants en vacances dans le sud de l'Espagne et des agents espagnols ont apporté leur soutien à leurs compatriotes qui sont allés visiter Lisbonne. Cependant, et contrairement à ce qui se passe dans les cas de *hot pursuit*, ces agents sur le sol étranger ne sont pas habilités à exécuter des mesures de police de manière autonome.

[1] Je remercie ma collègue Myriam Ouaki pour la révision linguistique.

[2] Pueblo en espagnol désigne un village.

La coopération policière en Europe à l'exemple d'une région frontalière franco-allemande

Margot BONNAFOUS
Responsable de formation
Euro-Institut de Kehl

L'article retrace la genèse de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice en mettant l'accent sur la coopération policière. La Convention de l'Application de l'Accord de Schengen et les mesures qu'elle permet aux services policiers pour la coopération directe avec les autres États Schengen est au cœur de cette coopération qui sera illustrée par l'exemple de la frontière franco-allemande entre Strasbourg et Kehl.

La libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services, les quatre libertés, ainsi que la création du marché unique constituent incontestablement un progrès énorme pour l'intégration européenne. Cependant, nul n'est sans savoir que ces avancées impliquent également des effets négatifs, à savoir l'immigration illégale ou l'augmentation de la criminalité transfrontalière.

Les services policiers et judiciaires se sont alors vus confrontés à de nouveaux défis liés à la lutte contre la délinquance transfrontalière. Il semble clair que des efforts communs sont nécessaires pour réagir face à cette situation. Aussi, des instruments de coopération, en partie sur la base de conventions et d'initiatives existantes, ont été créés et continuent à voir le jour, dans l'objectif de faire évoluer l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

En ce qui concerne la coopération judiciaire, elle s'est basée, dans les années qui ont suivi la création du marché commun, tout d'abord sur les conventions du Conseil de l'Europe. Depuis, des progrès remarquables ont été faits au niveau de l'Union Européenne. Il convient de mentionner, entre autres, le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions et la création d'Eurojust, une agence européenne qui assiste les États membres dans leur coopération judiciaire (cf. Sauron / Barbe / Huberdeau / Puisais-Jauvin, 2011, p. 150).

> Il semble clair que des efforts communs sont nécessaires pour réagir face à cette situation
> Cela peut aller de l'information des citoyens jusque la poursuite transfrontalière en passant par l'organisation de patrouilles mixtes

En matière de coopération des services policiers, une notion clé importante est celle des « mesures compensatoires », c'est-à-dire des mesures qui permettent une coopération policière renforcée pour « compenser » les difficultés que les frontières ouvertes peuvent représenter. Cette coopération renforcée a été rendue possible par la Convention d'Application de l'Accord de Schengen de 1990.

L'Accord de Schengen et la Convention d'Application de l'Accord de Schengen (CAAS) sont, à l'origine, des accords intergou-vernementaux, conclus par la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Par la suite, l'acquis Schengen a d'abord été intégré partiellement dans le droit communautaire par le Traité d'Amsterdam. Depuis la mise en vigueur du Traité de Lisbonne et la fusion des trois piliers, les champs politiques liés à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice sont complètement communautarisés. Cela facilite bien entendu d'une part les procédures législatives, parce que les mesures concernant certains domaines, comme par exemple la traite d'être humains, ne sont plus partagés entre deux piliers comme ce fut le cas après le Traité d'Amsterdam (cf. Monar, 2001, p. 278).

D'autre part, l'adoption de la procédure législative ordinaire pour ce domaine, c'est-à-dire une plus forte implication du Parlement Européen, laisse présager un renforcement du pouvoir de ce dernier. Quelques exceptions, par exemple la décision à l'unanimité pour certaines politiques qui rappellent le "passé intergouvernemental" de cet ancien troisième pilier, vont toutefois perdurer (cf. Sauron / Barbe / Huberdeau / Puisais-Jauvin, 2011, p. 128 ; Monar, 2010, p.46 sqq.).

Le dilemme entre organisation supra-nationale et tendances intergou-vernementales dans ce champ politique qui touche la souveraineté nationale et les libertés publiques existe toujours, comme l'a montré le conflit entre le Conseil et le Parlement Européen à propos d'un projet de réforme de l'espace Schengen (cf. Le Monde.fr, 12 juin 2012).

Que signifie alors l'existence de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice pour la réalité des services et des habitants en région frontière ? Essayons de répondre à cette question en considérant la région frontalière entre l'Alsace et le Sud de l'Allemagne. Être policier à Strasbourg ou à Kehl, sa ville voisine allemande, peut impliquer des défis particuliers, peu connus par les fonctionnaires affectés loin des frontières. Cela peut aller de l'information des citoyens jusque la poursuite transfrontalière en passant par l'organisation de patrouilles mixtes. L'information des citoyens – français en l'occurrence – s'avère par exemple être nécessaire tous les ans

pendant les journées qui précèdent Nouvel An. Puisqu'en Alsace, l'utilisation des feux d'artifice puissants est interdite, certains amateurs n'hésitent pas à "faire le plein" outre-Rhin et ainsi braver l'interdit. Depuis plusieurs années, des policiers français sont donc présents fin décembre dans les magasins de Kehl pour informer les clients français quant à l'interdiction d'importer les produits en question en France.

En dehors de cela, des infractions comme les cambriolages, les vols à main armée jusqu'à l'homicide et la criminalité organisée exigent de la part des enquêteurs des savoirs et des savoir-faire très spécifiques. Comment réagir par exemple si, après un vol à main armée, le malfaiteur réussit à traverser la frontière ? Quelles sont les possibilités de coopération si le corps d'une personne portée disparue est découvert de l'autre côté de la frontière ? Comment procéder pour obtenir dans le cadre d'une enquête des informations sur un ressortissant du pays voisin ? La Convention d'Application de l'Accord de Schengen permet des mesures extrêmement utiles pour ces situations, fréquentes en zone frontalière. Dans ce qui suit, nous évoquerons en particulier les articles 39, 40 et 41, puis « l'initiative suédoise ».

L'article 39 permet, dans certaines conditions, l'échange direct d'informations entre les services de police, et l'article 40 autorise les enquêteurs à continuer l'observation d'un individu dans le pays voisin. Il va de soi que pour cela de nombreuses règles sont à observer, et tout particulièrement le fait que l'observation transfrontalière ne peut avoir lieu que pour certains faits punissables bien définis, entre autres l'assassinat et le meurtre, ou encore le trafic illicite de stupéfiants. Sous certaines conditions, les enquêteurs ont la possibilité de continuer la poursuite d'une personne prise en flagrant délit, sans autorisation préalable, sur le territoire d'un autre pays de l'Espace Schengen. Ces mesures sont définies par l'article 41 de la CAAS. Bien entendu, là également, des conditions très précises, notamment quant aux infractions concernées, à la communication et au port d'arme accompagnent ces mesures.

La décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, également appelée « initiative suédoise » a pour objectif de faciliter encore davantage l'échange d'informations entre les autorités pénales des États de l'UE. Elle abroge certaines dispositions de l'article 39 de la CAAS.

Une autre innovation, rendue possible par la CAAS, est la création des Centres de coopération policière et douanière (CCPD) entre deux ou plusieurs États (cf. Barbe, 2007, p. 97-98). Ces centres n'ont pas de missions opérationnelles dans le cadre de l'enquête, mais tiennent un rôle essentiel en ce qui concerne l'échange d'information, le soutien des services enquêteurs, également dans des situations d'urgence, ainsi que l'expertise quant à l'application de la législation en termes de coopération policière et judiciaire.

À cela s'ajoutent les compétences linguistiques et la connaissance du système policier et judiciaire du pays partenaire. Le Centre franco-allemand de coopération policière et douanière de Kehl, le premier en Europe, a été créé en 1999 et réunit 30 fonctionnaires des services policiers et douaniers français et environ le même nombre d'agents issus de la police fédérale allemande, des services douaniers allemands et de la police du Land du Bade-Wurtemberg.

La structure, dirigée par une coordinatrice française et un coordinateur allemand[1], a traité en 2011 16 480 demandes, notamment dans les domaines des délits routiers, des cambriolages ainsi qu'en matière de droit des étrangers et de droit d'asile. La salle de veille, qui fonctionne 24 heures sur 24, constitue un des points fort de l'activité du CCPD. Des agents allemands et français sont nuit et jour à la disposition des enquêteurs pour, par exemple, identifier un véhicule immatriculé au pays voisin en temps réel, procéder à une comparaison transfrontalière d'empreintes digitales ou apporter leur soutien dans des situations d'observation ou de poursuite transfrontalière. Les 41 organismes de coopération qui existent actuellement forment un réel réseau, ce qui favorise, en cas de nécessité, une coopération à un échelon européen. Il est certain que cette plateforme franco-allemande que représente le CCPD est un facteur essentiel pour faciliter la coopération policière et douanière.

Par ailleurs, la formation de tous les acteurs concernés semble être un élément de réussite essentiel. Aussi, les services policiers français et allemands proposent, en dehors des formations techniques, des programmes d'apprentissage de langues, parfois en commun. A noter aussi, un cycle de formations réalisé par l'Euro-Institut de Kehl en coopération avec les services qui réunit régulièrement policiers et magistrats des deux pays. Les contenus de ces formations sont nombreux : les systèmes policier et judiciaire du pays voisin, le cadre juridique de la coopération policière et judiciaire et son application, ainsi que des phénomènes criminels spécifiques à la situation frontalière, comme par exemple le trafic des stupéfiants.

Références :

Barbe Emmanuel : L'espace judiciaire européen, 2007, Paris (La documentation française),

Monar Jörg : Justice and home affairs after Amsterdam, in : Monar J. / Wessels W (eds.), The European Union after the Treaty of Amsterdam, 2001, London (Continuum), p. 267-295

Monar Jörg : The institutional framework of the AFSJ: Specific challenges and dynamics of change, in : Monar Jörg (ed.) : The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice, 2010, Brussels (Peter Lang), p. 21 à 49

Rapport annuel 2011 CCPD Kehl

Sauron Jean-Luc / Barbe Emmanuel / Huberdeau Philippe / Puisais-Jauvin Emmanuel : Comprendre l'Union Européenne, 2011, La documentation française, p. 128 - 151

Stroobants Jean-Pierre : Schengen : le Parlement européen part en guerre contre les ministres de l'intérieur, Le Monde.fr, 12 juin 2012

[1] L'auteure remercie Alexander ULMER, coordinateur allemand du CCPD de Kehl, de ses précieuses informations (07/2012)

La coopération policière dans la Grande Région et au sein du Benelux

Franz CLEMENT
DOCTEUR EN SOCIOLOGIE - CEPS/INSTEAD

Le Luxembourg et ses voisins ont développé durant ces dernières années diverses formes de collaboration afin de réaliser une coopération transfrontalière en matière policière et douanière. Jetons un coup d'œil sur les mécanismes, les territoires concernés et les évolutions.

Dans la Grande Région[1]

La création d'un premier bureau franco-luxembourgeois, appelé « Centre de Coopération Policière et Douanière » (CCPD), a été prévue par un accord du 15 octobre 2001[2]. Une seconde structure, le « Bureau Commun de Coopération Policière » (BCCP), a été instituée par accord du 25 février 2003 entre les autorités allemandes, belges, françaises et luxembourgeoises. Depuis février 2003, l'échange d'informations entre les pays concernés s'opère via le BCCP et le CCPD dont les bureaux sont situés à Luxembourg.

La **mission** principale de ces organismes consiste à être la courroie de transmission d'informations. Le bureau commun s'acquitte régulièrement des missions suivantes sur la base des accords en vigueur : l'évaluation, l'échange et la gestion de toute information suivant un standard commun, l'évaluation périodique commune de la situation transfrontalière, la participation à la transmission et à la coordination de demandes pour la lutte contre la menace à la sécurité et l'ordre publics, la prévention et la recherche de faits punissables et l'aide à la préparation de telles demandes, la participation lors d'actions de contrôle transfrontalières communes.

Les **services** des pays participants sont du côté allemand les polices des Länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre, la police fédérale et, selon les besoins, le Bundeskriminalamt. Du côté belge on trouve la police fédérale et la police locale. Du côté français, il s'agit de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la douane nationale. Du côté luxembourgeois enfin, on trouve la police grand-ducale ainsi que l'administration des douanes et accises.

Toutes les unités de la région frontalière peuvent utiliser la structure pour introduire des demandes de renseignement vers leur bureau national, qui les transmet vers les autres bureaux concernés. Les demandes sont traitées sur place et renvoyées via le même bureau national aux unités demandeuses. Les agents représentés au bureau commun agissent comme membres de l'autorité qui les a affectés et suivant les instructions de cette dernière. Dans le cadre de leurs compétences correspondantes, la coopération est réalisée sans prendre de leur propre initiative des mesures opérationnelles et sans anticiper sur les mesures d'exécution.

> Au sein du Benelux, le domaine de la sécurité, y compris les aspects de la prévention, de la sensibilisation et de la répression, est l'un des sujets qui se prête le mieux à une coopération utile entre pays voisins.

Cette coopération au sein de la Grande Région a été renforcée par la suite. Le 24 octobre 2008, les ministres de l'intérieur et de la justice du Luxembourg, de la France, de la Belgique et de l'Allemagne ont signé un « Accord en vue du renforcement de la coopération transfrontalière entre leurs autorités policières et douanières respectives »[3]. Depuis la signature de la Convention de Schengen en 1990, la coopération policière et douanière s'est fortement développée dans cette région de l'Europe qui se caractérise par une intense circulation des personnes et des biens et des échanges commerciaux importants.

Encouragés par les succès de la coopération policière et douanière dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, lancée sur base des accords signés en 2001 et en 2003, ces pays ont décidé de confirmer et de renforcer ce premier centre de coopération en Europe dans lequel les autorités compétentes de quatre pays différents sont réunies.
L'Accord marque ainsi une nouvelle étape dans la coopération transfrontalière pour mieux assurer la sécurité dans les zones frontalières et pour renforcer les moyens de lutte contre les formes les plus graves de la grande criminalité : traite des êtres humains, trafic de drogue, immigration illégale, atteintes importantes aux biens. Situé au Luxembourg, le centre commun reste compétent notamment pour recueillir, analyser et échanger les informations nécessaires à la coopération en matière policière et douanière, y compris l'évaluation périodique commune de la situation frontalière. Il est chargé aussi de faciliter la préparation et l'exécution des missions transfrontalières policières et douanières, en permettant autant que nécessaire la coordination des opérations.

La zone d'action du CCPD couvre pour l'Allemagne ces territoires : en Rhénanie-Palatinat, les districts des présidences de police de Rheinpfalz, de Westpfalz et de Trèves ; en Sarre, la totalité du territoire. Pour la Belgique, il s'agit des arrondissements judiciaires de Dinant, Arlon, Neufchâteau, Marche-en-Famenne et Eupen. Pour la France, sont concernés les départements frontaliers suivants : la Moselle, la Meurthe-et-Moselle, les Ardennes et la Meuse. Pour le Luxembourg, il s'agit de la totalité du territoire. Concrètement, le centre commun est doté d'un effectif global de 31 personnes : 14 pour la France, 5 pour l'Allemagne, 6 pour le Luxembourg et 6 pour la Belgique.

Au niveau du Benelux[4]

Le 6 juin 2013, s'est tenue, sous présidence luxembourgeoise, une réunion conjointe entre le ministre de l'intérieur et à la Grande Région du Luxembourg, la ministre de l'intérieur de Belgique, ainsi que le ministre de la sécurité et de la justice des Pays-Bas. Ils se sont rencontrés en tant que membres du Comité des ministres du Benelux[5]. Ils ont signé le troisième plan d'action dit « Senningen »[6] couvrant les années 2013 à 2016. Ce plan stratégique fixe les bases de la coopération structurelle entre les trois pays dans le domaine de la sécurité intérieure. Il vise plus particulièrement à renforcer et à améliorer la sécurité des citoyens. Ainsi, le nouveau

plan définit 16 objectifs permettant d'approfondir l'assistance mutuelle et un renforcement de la collaboration en matière de coopération policière transfrontalière et au niveau de la gestion de crises.

Concernant la coopération policière, les ministres ont plus spécifiquement insisté sur l'importance qu'ils attachent au déploiement d'officiers de liaison du Benelux dans les pays tiers, aux formations spécialisées communes, à l'échange d'information rapide et efficace entre les services de police, ainsi qu'à l'intérêt d'une lutte efficace et utile contre toute forme de cybercriminalité.

Au plan de la gestion des crises, une bonne communication entre les centres de crises des trois pays reste essentielle tout autant que l'information rapide à l'attention de la population, en cas de catastrophe transfrontalière ou de grande ampleur. Les représentants du Luxembourg, de la Belgique et des Pays-Bas ont également tenu à ce que ce plan intègre au maximum les éléments destinés à accentuer la collaboration entre les services d'urgence transfrontalière et souhaitent que soit examinée, en cas de nécessité, l'évacuation des citoyens vers un autre pays du Benelux.

La rencontre a également permis un échange approfondi d'idées sur des dossiers importants et actuels, requérant une réflexion commune au niveau du Benelux, dont le vol de métaux, le tourisme de la drogue et la traite des êtres humains.

Au sein du Benelux, le domaine de la sécurité, y compris les aspects de la prévention, de la sensibilisation et de la répression, est l'un des sujets qui se prête le mieux à une coopération utile entre pays voisins. Cette thématique figure comme l'une des trois grandes priorités du nouveau Traité de l'Union Benelux signé le 17 juin 2008.

Le traité réaffirme certains grands principes du Benelux : concertation, coordination, collaboration. Entre les corps de police des pays, différentes formes de coopération se sont progressivement tissées. Compte tenu des évolutions des mœurs et des développements au sein de l'Union européenne, les autorités ont eu la certitude que la coopération Benelux pouvait franchir un nouveau palier et que ces formes de coopération policière, jusqu'alors informelles, se devaient d'être régulées pour être plus efficaces. Il en est résulté un Traité Benelux d'intervention policière transfrontalière qui est officiellement entré en vigueur le 1er juillet 2006. Depuis lors, il n'est pas rare de rencontrer des agents de police belges, luxembourgeois et néerlandais opérer au-delà de leurs frontières nationales. Parmi une foule d'exemples, il faut mentionner les grandes manifestations internationales désormais encadrées par des unités mixtes ou encore les contrôles conjoints et autres opérations communes fréquemment réalisées dans les régions frontalières. Cette coopération répond à l'un des objectifs du nouveau Traité de l'Union Benelux visant à consolider le Benelux comme le laboratoire idéal d'idées pour l'Union européenne et l'instigateur de coopérations renforcées entre pays voisins.

Voici à présent quelques exemples concrets de cette coopération. Tout d'abord le prêt à usage. Le Traité Benelux de coopération policière autorise l'intervention transfrontalière des différents corps de police sur leurs territoires respectifs, sous un certain nombre de conditions spécifiques. Le déploiement de matériel lourd à l'étranger est aussi une conséquence du Traité Benelux et une pratique à laquelle le public a dû s'habituer. Le premier pas fut le déploiement d'arroseuses belges au Luxembourg lors d'une manifestation de métallurgistes en 2003, trois ans donc avant la signature du traité, et ce sur la base d'un accord bilatéral belgo-luxembourgeois. Le Luxembourg craignait d'éventuels troubles et il fut alors convenu de faire intervenir des arroseuses et des véhicules blindés belges.

Des actions et exercices sont menés en commun. Le jour de la fête nationale néerlandaise en 2011, la famille royale des Pays-Bas était invitée dans les localités du nord de la province de Limbourg pour le cortège et les cérémonies traditionnelles. La région de police « Limburg-Noord » était responsable de la sécurité de la Reine, des membres de la famille royale et bien sûr des dizaines de milliers de visiteurs venus des Pays-Bas et des pays environnants. La Belgique a offert son aide pour prêter main-forte aux 1300 policiers du « Limburg-Noord » et d'autres corps de police néerlandais mobilisés pour la circonstance. Policiers néerlandais et belges formaient des duos et assuraient des patrouilles communes.

Des formations communes sont organisées. Le service SIG (intervention spécialisée) de la police fédérale belge comprend notamment l'équipe VAG. VAG est l'acronyme de « Vaardigheden Aanhouden in Groep », c'est-à-dire « compétences pour l'arrestation en groupe ». Il s'agit d'un organe policier qui existait depuis un certain temps déjà aux Pays-Bas, où le concept a été mis au point. Créée en 2007, l'équipe VAG belge fait office de maillon intermédiaire entre les missions spécialisées des CGSU (Direction des unités spéciales) et le travail policier de base. Les Pays- Bas possèdent depuis 1989 des équipes de ce type qui se voient confier des arrestations assorties d'un risque supérieur à la moyenne, mais toujours dans le cadre d'opérations exemptes de risques vitaux et de menaces d'utilisation d'armes à feu. Ces arrestations peuvent avoir lieu dans des lieux publics, des bâtiments ou des véhicules. Les missions des équipes VAG dépassent cependant le niveau de danger normal auquel les policiers ordinaires sont exposés dans l'exercice normal de leurs fonctions. Compte tenu de la longue expérience de la police néerlandaise dans ce domaine, il a été décidé d'envoyer les équipes belges suivre une formation spécialisée de trois semaines à l'Académie de police d'Ossendrecht aux Pays-Bas.

Des actions sont aussi menées en ce qui concerne le terrorisme et la prévention des conflits. Le terrorisme constitue un phénomène transfrontalier par excellence. Dans le cadre du projet belge COPPRA (Community Policing and Prevention of Radicalisation), l'une des clés de la lutte contre la radicalisation et le terrorisme se situe au niveau de la police de première ligne et du travail de quartier. Cette méthodologie est également utilisée par d'autres services de police européens, en particulier aux Pays-Bas et au Luxembourg. Au cours de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne en 2010, la police intégrée belge a présenté les premiers résultats du projet COPPRA. L'objectif général de ce projet est d'assigner aux agents de terrain, en tant qu'observateurs privilégiés, une mission de détection et de signalisation de la radicalisation.

(1) La Grande Région comprend les entités suivantes : le Grand-Duché de Luxembourg, la Région Lorraine, les Länder de Sarre et Rhénanie-Palatinat, la Région wallonne, la Communauté française de Belgique et la Communauté germanophone de Belgique.

(2) Brochure « Bureau Commun de Coopération Policière. Gemeinsame Stelle der Grenzüberschreitenden Polizei-zusammenarbeit. Centre de Coopération Policière et Douanière ».

(3) Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, communiqué de presse du 24 octobre 2008.

(4) Le Benelux, créé en 1944, regroupe la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

(5) Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, communiqué de presse du 7 juin 2013.

(6) Senningen est une localité luxembourgeoise où se trouve un château dans lequel le premier de ces plans d'action a été signé.

La territorialisation de la politique de sécurité intérieure dans le cadre de la police d'agglomération parisienne

Bernard BOUCAULT
PRÉFET DE POLICE DE PARIS

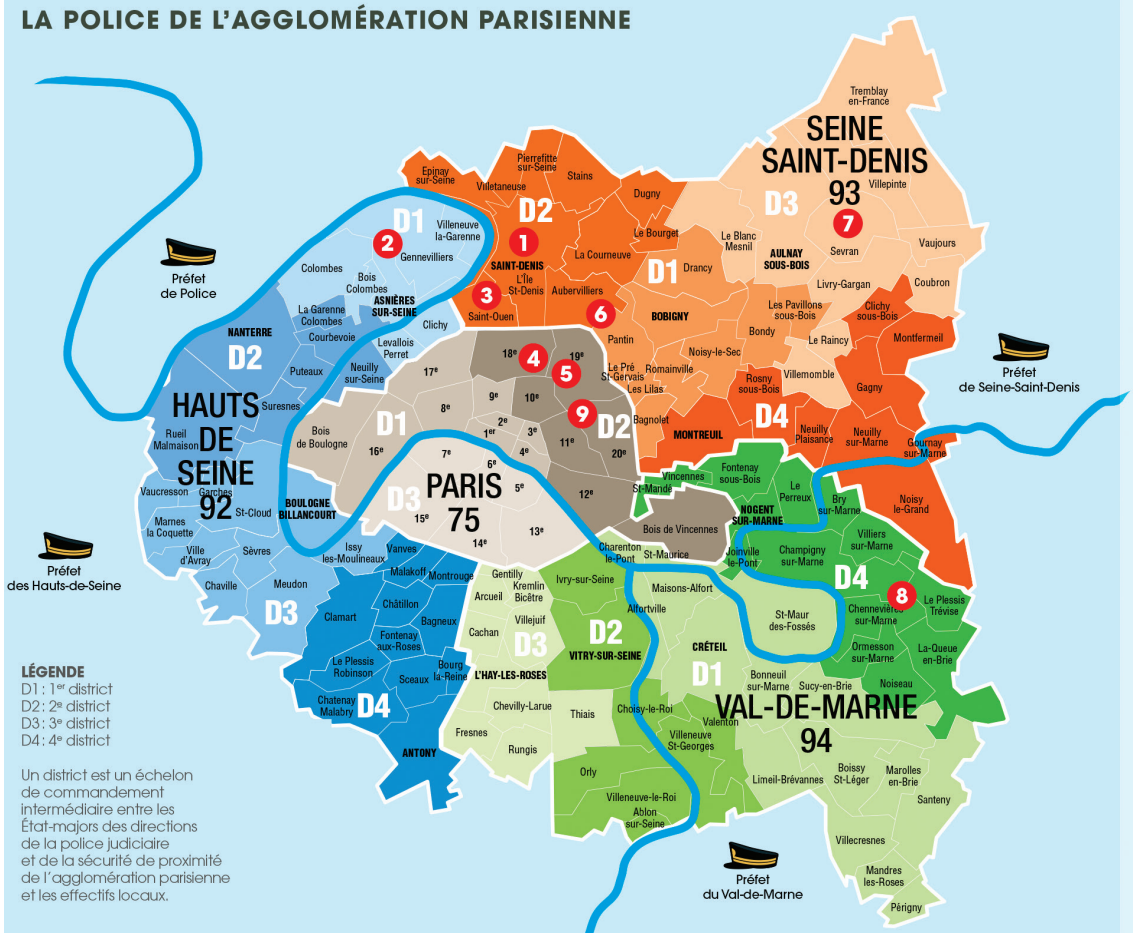
L'aménagement et la réorganisation des territoires, qu'il s'agisse des structures déconcentrées de l'Etat ou des collectivités locales, sont au cœur d'ambitieuses politiques de décentralisation depuis 30 ans. Ces questions se retrouvent dans la très récente loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (MAPAM) ainsi que dans les discussions en cours autour de la fusion des régions et la disparition des conseils généraux. Ces réformes partagent le même objectif : adapter nos structures aux mutations sociales, économiques et comportementales dont nous sommes les témoins depuis plusieurs années. Il s'agit, comme le Président de la République le rappelait le 3 juin dernier au sujet de la réforme territoriale, de « répondre aux inquiétudes des citoyens qui vivent à l'écart des centres les plus dynamiques et qui redoutent d'être délaissés par l'Etat en milieu rural comme dans les milieux populaires ».

Bernard BOUCAULT, Préfet de Police de Paris

En Ile-de-France, deux projets phares incarnent cette ambition : le Grand Paris Express, futur réseau de transport public structurant la région capitale, et la Métropole du Grand Paris, établissement public ad hoc qui associera les communes de Paris et des trois départements de petite couronne et, sous certaines conditions, des communes de grande couronne. Nos concitoyens plaçant légitimement la sécurité en tête de leurs préoccupations, les services de sécurité, et au premier chef la préfecture de police, ne pouvaient manquer d'entamer leur mutation.

Créé par une loi du 28 pluviôse an VIII (1er juillet 1800), le préfet de police s'est vu confier dès son origine la gestion et la prévention de l'ensemble des risques liés à la sécurité des parisiens. Pour assurer ses

LA POLICE DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE



Un district est un échelon de commandement intermédiaire entre les États-majors des directions de la police judiciaire et de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne et les effectifs locaux.

Neuf zones de sécurité prioritaires ont été mises en place en agglomération parisienne, territoire de compétence de la préfecture de Police qui recouvre Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. La première zone de sécurité prioritaire parisienne, la ZSP Barbès-Château Rouge (18e arr.), a été lancée en septembre 2012, suivie par la ZSP Stalingrad-Orgues de Flandres (19e arr.), puis par la ZSP Orteaux-Saint-Blaise-Réunion (20e arr.), le 6 février 2014.

Les zones de sécurité prioritaires (au 06/02/2014)

1. Saint-Denis — *Centre / Basilique*
2. Asnières-Gennevilliers-Colombes — *Le Luth et les Hauts d'Asnières Boucle Nord*
3. Saint-Ouen
4. Paris 18e — *Barbès-Château Rouge*
5. Paris 19e — *Curial-Cambrai-Stalingrad*
6. Aubervilliers-Pantin — *Axe Villette-4 Chemins République*
7. Sevran — *Cité Haute-Cité Basse Cité des Beaudottes*
8. Champigny-sur-Marne Chennevières-sur-Marne — *Quartier « Le Bois l'Abbé »*
9. Paris 20e — *Orteaux - Saint Blaise - Réunion*

missions, il dispose d'un champ élargi de compétences administratives dévolues ailleurs au maire ou au préfet de département : police en matière d'ordre public, titres d'identité et de séjour, permis de conduire, déclaration d'insalubrité ou de péril, contrôles de débits de boissons etc. Il dispose également des services opérationnels de police et de secours. L'ensemble des leviers d'actions en matière de sûreté et de sécurité dans la capitale étant ainsi placé dans les mains d'une autorité unique, les risques font l'objet d'un traitement rapide, coordonné et cohérent. Garante d'efficacité, la prise en compte globale des questions de sécurité, que le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale généralise, fait en réalité partie de l'ADN de la préfecture de police.

Le même souci d'efficacité et de recherche d'efficience a également conduit à ce que les services de la préfecture de police évoluent aujourd'hui, dans le cadre de la police d'agglomération, sur un territoire étendu à la petite couronne parisienne et, parfois même, au-delà.

Pour établir le bilan et dresser les perspectives de cette réforme ambitieuse cinq ans après sa mise en œuvre, il est indispensable de revenir sur ses origines et ses fondements.

Les origines et fondements de la police d'agglomération

Pour renforcer leur efficacité, les services de police ont redéfini leur cadre d'action et optimisé l'emploi et la gestion de leurs moyens.

Définir le cadre d'action le plus adapté

Chaque jour, le territoire francilien accueille 41 millions de déplacements, dont 70% ne concernent que la banlieue , contre 30 millions avant 1980.

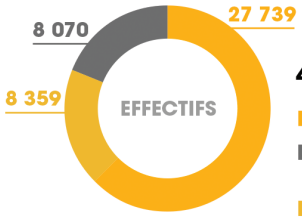
L'augmentation du nombre de déplacements, devenus plus denses et plus rapides, a permis à la délinquance de s'inscrire dans une logique de bassin. Ses causes, ses effets, tout comme les actions à mener, ne peuvent être dissociés géographiquement, ainsi qu'en témoignent les violences urbaines de 2005, la présence de casseurs lors de certaines manifestations, notamment en 2006, les affrontements dans la gare du Nord en 2007 ou entre bandes rivales en 2008. Ces évènements illustrant parfaitement la capacité potentielle d'un événement local à se répercuter ailleurs dans l'agglomération, la question des flux se retrouve au cœur des politiques de sécurité et de sûreté

Ce constat a conduit au renforcement des pouvoirs du préfet de police, d'abord par la maîtrise des axes de circulation. Aussi, le préfet de police s'est vu confier la direction des actions et l'emploi des forces de l'ordre en matière de régulation et de sécurité de la circulation sur les axes structurants ainsi que dans les transports en commun par voie ferrée d'Ile-de-France.

À cet égard, la création du service de la police régionale des transports en 2003 a auguré le développement de réponses policières évolutives et intégrées sur un territoire étendu.

Les pouvoirs publics ont souhaité aller beaucoup plus loin que la seule maîtrise des axes et voies de circulation et que la préfecture de police puisse coordonner et

EFFECTIFS (31/01/2014)



44 168 fonctionnaires

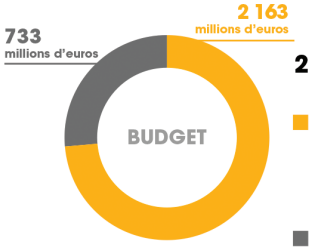
- fonctionnaires de police
- sapeurs-pompiers de Paris (hors détachements)
- agents administratifs, techniques et scientifiques

PATRIMOINE ET MATÉRIEL

- 1,1 million m² shon* de locaux répartis en 407 sites pour Paris et la petite couronne, 384 400 m² shon de locaux répartis en 132 sites pour la grande couronne,
- 7 805 véhicules soutenus sur les 6 sites d'Île-de-France dont :
  - 5 805 véhicules légers et utilitaires,
  - 213 véhicules de maintien de l'ordre,
  - 73 poids-lourds,
  - 1 714 deux-roues motorisés,

  S'ajoutent à ces véhicules : 15 bateaux dont 2 remorqueurs, 4 vedettes, 3 pneumatiques sur remorque, 6 demi-rigides, 2 hélicoptères dont 1 mis à disposition et 733 vélos.
- 1 imprimerie, 18 millions de documents imprimés.

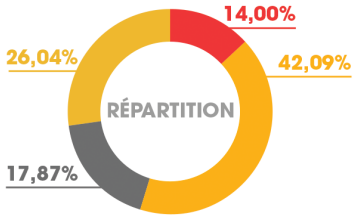
BUDGET PRÉVISIONNEL 2014



2 896 millions d'euros

- Budget de l'État
  crédits d'État ordonnancés par le préfet de police sur l'ensemble du périmètre de la zone de défense et de sécurité de Paris, masse salariale comprise.
- Budget spécial
  voté par le Conseil de Paris, il est alimenté par la Ville de Paris, l'État, les trois départements et les 123 communes de la petite couronne parisienne. Il finance les missions à caractère municipal, dont relèvent notamment les services administratifs de la préfecture, les agents de surveillance de Paris et les sapeurs-pompiers de Paris.

Répartition globale du financement du budget spécial
(selon les domaines financés, la répartition entre collectivités contributrices est variable)



- Ville de Paris
- État
- Collectivités locales de la petite couronne
- Recettes propres

*surface hors œuvre nette

adapter les dispositifs de sécurité dans une agglomération aux caractéristiques proches : densité de population très forte, urbanisation importante, présence de nombreux réseaux de transports.

L'optimisation des moyens disponibles sur le territoire

Avant la police d'agglomération, l'action de chaque service actif de la préfecture de police était entravée par des limites territoriales de compétences.
Le renseignement était sectorisé : la direction du renseignement de la préfecture de police était compétente à Paris, alors que les services départementaux de l'information générale (SDIG) l'étaient pour la petite couronne. La direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) ne pouvait agir que dans la capitale, autant en matière de sécurité routière que d'encadrement des manifestations. La direction de la police urbaine de proximité (DPUP) avait la charge de la sécurité publique dans la capitale. En petite couronne, les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) exerçaient elles-mêmes l'ensemble ces missions sans aucune possibilité de mutualisation.

En créant la police d'agglomération[2], les pouvoirs publics ont unifié les territoires d'intervention de chaque service. Les SDIG ont été intégrés, en tant que service territorial, à la direction du renseignement de la préfecture de police. La DOPC s'est vu confier la responsabilité de la circulation, de la sécurité routière et la gestion d'évènements exceptionnels ou sensibles, tant à Paris que dans sa banlieue. Enfin, la DPUP et les DDSP des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ont fusionné au sein de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP).

Trois principes fondamentaux présidaient à cette réorganisation ambitieuse des services.

En premier lieu, elle devait favoriser la fluidité des échanges d'information au niveau du bassin de vie de l'agglomération parisienne. La DSPAP a ainsi été dotée d'un véritable centre d'information et de commandement en lien permanent avec les directeurs territoriaux et leurs états-majors.

En deuxième lieu, il s'agissait de doter l'agglomération de forces projetables en fonction de l'évolution des besoins. L'emploi de la DOPC pour les manifestations et rassemblements de grande ampleur dans l'agglomération et la création d'unités spécialisées à la DSPAP, notamment une compagnie de sécurisation de jour et une brigade anti-criminalité de nuit, répondent à ce besoin. En présence d'un risque identifié, l'agglomération est ainsi en capacité de mobiliser les forces spécialisées idoines et de les déployer sur le secteur concerné. La polyvalence des effectifs locaux, qui impliquait de redéfinir leurs priorités d'actions selon l'actualité, a donc laissé place à une mobilité accrue des unités spécialisées. Pour autant, les unités territoriales, en tant que de besoin, peuvent être projetées dans d'autres départements. C'est bien d'une réelle et efficace mutualisation des effectifs dont il s'agit au bénéfice de l'ensemble de la plaque urbaine parisienne.

En troisième lieu, en dotant les forces de police d'une chaîne de commandement plus intégrée et en facilitant les coopérations entre directions, la police d'agglomération permet de déployer des stratégies de lutte contre la délinquance cohérentes et simultanées sur l'ensemble du bassin de vie également bassin de délinquance.

Les premiers résultats et les perspectives de la police d'agglomération

La résilience et la capacité d'action de ces forces devaient ressortir renforcées de cette réorganisation.

Des premiers résultats prometteurs offrent une base solide…
L'adaptation des structures de police, tels la refonte de l'état-major de la DSPAP ou le retour au sein de la préfecture de police des structures départementales en charge du renseignement territorial, ont permis que le rattachement des trois départements de la petite couronne se déroule dans de bonnes conditions. C'est le cas aussi de la DOPC qui a pris à sa charge plus de 500 services en petite couronne, à la satisfaction des directions territoriales qui ont ainsi réaffecté leurs effectifs de voie publique à la lutte contre la délinquance.

De la même manière, les harmonisations de services – découpage des directions en districts identiques, mise en place de compagnies de sécurisation et d'intervention, restructuration identique de tous les commissariats en deux services – ont contribué à l'émergence d'un véritable esprit de l'agglomération, qui favorise la convergence de pratiques.

La collaboration des différentes directions s'exprime à travers les plans de lutte spécifiques : stupéfiants, vols à main armée et la délinquance violente, bandes ou cambriolages. Sur ce dernier point, outre le renforcement de la présence policière sur la voie publique, un effort de formation au profit des personnels chargés du relevé des traces et indices a été mené. Une cellule de suivi des cambriolages au niveau de l'agglomération a également été créée au sein de la DSPAP, afin d'identifier au mieux les modes opératoires et les auteurs.

Par ailleurs, la création de nouvelles structures, tels les groupes « cités » de la DRPJ, l'unité de coordination et de lutte contre l'immigration clandestine de la DSPAP, les brigades spécialisées de terrain, apparaissent comme autant de dispositifs destinés à produire des améliorations tangibles de la situation de quartiers à la physionomie dégradée, au rétablissement d'un égal accès à la sécurité de tous nos concitoyens, assurant ainsi la congruence de la police d'agglomération.

En outre, la création récente d'une sous-direction de la formation au sein de la direction des ressources humaines permettra d'uniformiser les pratiques et les procédures de la formation opérationnelle.

Le gouvernement mis en place à l'issue des élections nationales du printemps 2012 a maintenu, amplifié et adapté cette réforme de la police d'agglomération en veillant à redonner aux préfets de département, par délégation et sous le contrôle du préfet de police, la gestion au quotidien de la sécurité, de la lutte contre la délinquance et du maintien de l'ordre. Cette proximité, insuffisamment prise en compte lors de l'Acte I de la police d'agglomération, a donné une impulsion et une orientation nouvelles à la police d'agglomération : la mutualisation et la cohérence de l'action policière à l'échelle d'un territoire aussi peuplé et aussi vaste que celui de l'agglomération parisienne sont indispensables mais elles ne doivent pas faire oublier que nos concitoyens ont aussi besoin de proximité et de gestion déconcentrée animée par des acteurs locaux identifiés.

Aujourd'hui, les premiers résultats concluants de la police d'agglomération doivent être revisités à l'aune de la mise en place du Grand Paris.

… pour renforcer les coopérations en matière de sécurité
Instaurées dès juillet 2012, les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ont comme objectif de renforcer la sécurité de certains quartiers particulièrement touchés par une dégradation de l'ordre et de la tranquillité publics : vols avec violence, cambriolages, installation durable de vendeurs à la sauvette, implantation de trafics de stupéfiants dans des halls d'immeubles ou

dans les squares publics, etc. Elles sont codirigées par le préfet de police, le procureur de la République et le maire, qui définissent les axes prioritaires de l'action. Au quotidien, le commissaire de police et les représentants des partenaires (Justice, éducation nationale, douanes, collectivités territoriales, associations, réseaux de transports…) s'informent et coordonnent leurs actions, faisant ainsi vivre le dispositif, qui repose donc sur une véritable mise en application du principe de subsidiarité. Ces dispositifs ont démontré, depuis 2012, l'efficacité de l'approche partenariale en matière non seulement de sécurité mais également en faveur du « vivre ensemble ».

A l'instar de ces dispositifs de coopération locale, la sécurité de nos concitoyens ne peut se construire qu'autour de la capacité des acteurs à travailler ensemble, au niveau local et à l'échelle de l'agglomération. Les coopérations interrégionales et même internationales - la préfecture de police bénéficie ainsi du renfort régulier de policiers roumains - sont tout autant indispensables.

Ces coopérations doivent intégrer également une dimension thématique, qui permet la participation de l'ensemble des acteurs concernés. La préfecture de police a ainsi développé un ensemble de partenariats visant à apporter la réponse la plus adaptée à un phénomène délinquant. A titre d'exemple, je citerai la participation du ministère du tourisme, de la ville de Paris, de l'Office du tourisme, du Comité Champs Elysées, des principaux sites touristiques et des grands magasins ainsi que des opérateurs de transport public aux réflexions sur la sécurité des touristes dans la capitale.

L'avenir de la police d'agglomération repose donc sur l'adéquation entre le bassin de vie et le territoire de l'action publique de sécurité, le développement de collaborations multimodales spécialisées et sur la qualité des échanges que les acteurs de la sécurité publique développeront.

En dessinant un bassin parisien toujours plus intégré, les projets du Grand Paris Express et de la Métropole impliquent, a minima, un renforcement de la coopération policière à cette échelle et une capacité accrue à agir pleinement sur ce territoire. Là aussi, il est nécessaire qu'une politique de sécurité cohérente puisse être mise en œuvre, ce que la loi MAPAM anticipe en disposant que « après avis du conseil métropolitain de sécurité et de prévention de la délinquance, le préfet de police et le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, arrêtent conjointement le plan de prévention de la délinquance de la métropole ».

Avec l'ensemble des acteurs de la sécurité publique, les services de la préfecture de police relèveront avec enthousiasme ce défi du XXIe siècle : la réussite du Grand Paris de la Sécurité.

(1) Enquête globale transports, la mobilité en Ile-de-France, n°1, septembre 2012

(2) Décret n°2009-898 du 24 juillet 2009

Les polices municipales en France : présentation, enjeux, perspectives

Olivier DEGEORGES
Direction du développement de la formation
Responsable du Pôle de compétences, Sécurité, Police Municipale
Centre national de la fonction publique territoriale

En mai 2010, la mort d'Aurélie Fouquet, jeune policière municipale, lors d'une fusillade entre un commando armé et des policiers en banlieue parisienne relance dramatiquement le débat national sur la place et le rôle de la police municipale en France. Au même moment, le Conseil national des villes établit un parallélisme « entre diminution des effectifs au sein de la police et de la gendarmerie nationales et augmentation des effectifs de policiers municipaux (...). Les maires se retrouvent non seulement investis sur le terrain de la prévention de la délinquance, mais aussi sollicités sur celui de la sécurité - dans son volet tranquillité publique – les forces de sécurité de l'Etat se centrant sur l'ordre public et les enquêtes de police judiciaire. » Ainsi, la police de proximité, doctrine d'emploi de la police nationale entre 1998 et 2003, semble désormais dévolue à la police municipale.

Avec des effectifs de policiers municipaux qui ont plus que triplé en 20 ans, soit près de 20 000 fonctionnaires territoriaux sur l'ensemble du territoire national, les polices municipales, en complémentarité de la gendarmerie nationale et de la police nationale, sont désormais clairement identifiées et reconnues comme la troisième force de sécurité intérieure. Emanations physiques de la responsabilité juridique incombant au Maire d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique, elles apparaissent de plus en plus comme l'élément incontournable de l'expression d'une politique publique locale de sécurité. En témoigne le Centre national de la fonction publique territoriale qui recense 4009 collectivités ayant fait le choix de disposer d'un service de police municipale. S'il appartient à la seule autorité municipale de décider de la création d'une police, les contextes locaux liés à l'insécurité, et plus encore, au sentiment d'insécurité, conduisent voire contraignent davantage de communes vers cette voie.

La multiplicité de ces mêmes contextes, qu'ils soient historiques, géographiques, démographiques, sociaux ou économiques, ont eu pour corolaires logiques de produire des typologies différentes de police municipale. Cette déclinaison plurielle, le Parlement l'affiche désormais comme évidente, ne parlant plus que des polices municipales.

Cette distinction se révèle d'abord statistiquement. Avec une moyenne nationale à peine supérieure à quatre fonctionnaires de police par service, il semblerait aisé de conclure que les polices municipales françaises sont de petites entités administratives. S'il est effectivement habituel de rencontrer, sur les territoires les moins densément peuplés, un agent comme seule et unique composante de la police municipale, cette même conclusion ne résiste pas aux quelques 370 fonctionnaires de la police municipale de Nice, aux 326 de la ville de Lyon ou aux 114 agents de la capitale des Flandres : Lille.

Au-delà de cette lecture numérique, la diversité des services émane intrinsèquement des missions que l'autorité territoriale confie à sa police. En effet, le spectre des interventions est aujourd'hui extrêmement large, allant de la substitution des services de police et de gendarmerie nationales dans la lutte contre la délinquance à un champ d'interventions limité à sa portion congrue

de surveillance de la voie publique. Paysage difficilement compréhensible pour le citoyen qui perçoit que dans cette commune le policier municipal est armé (voir encadré) et ne semble pas exercer le même métier que celui, sans arme, de la commune voisine. Cette hétérogénéité a provoqué une véritable crise d'identité chez les policiers municipaux. Motif principal des revendications : la création d'une doctrine d'emploi unique clarifiant et harmonisant les missions d'une part, formalisant la place des policiers municipaux vis-à-vis des forces régaliennes de sécurité d'autre part.

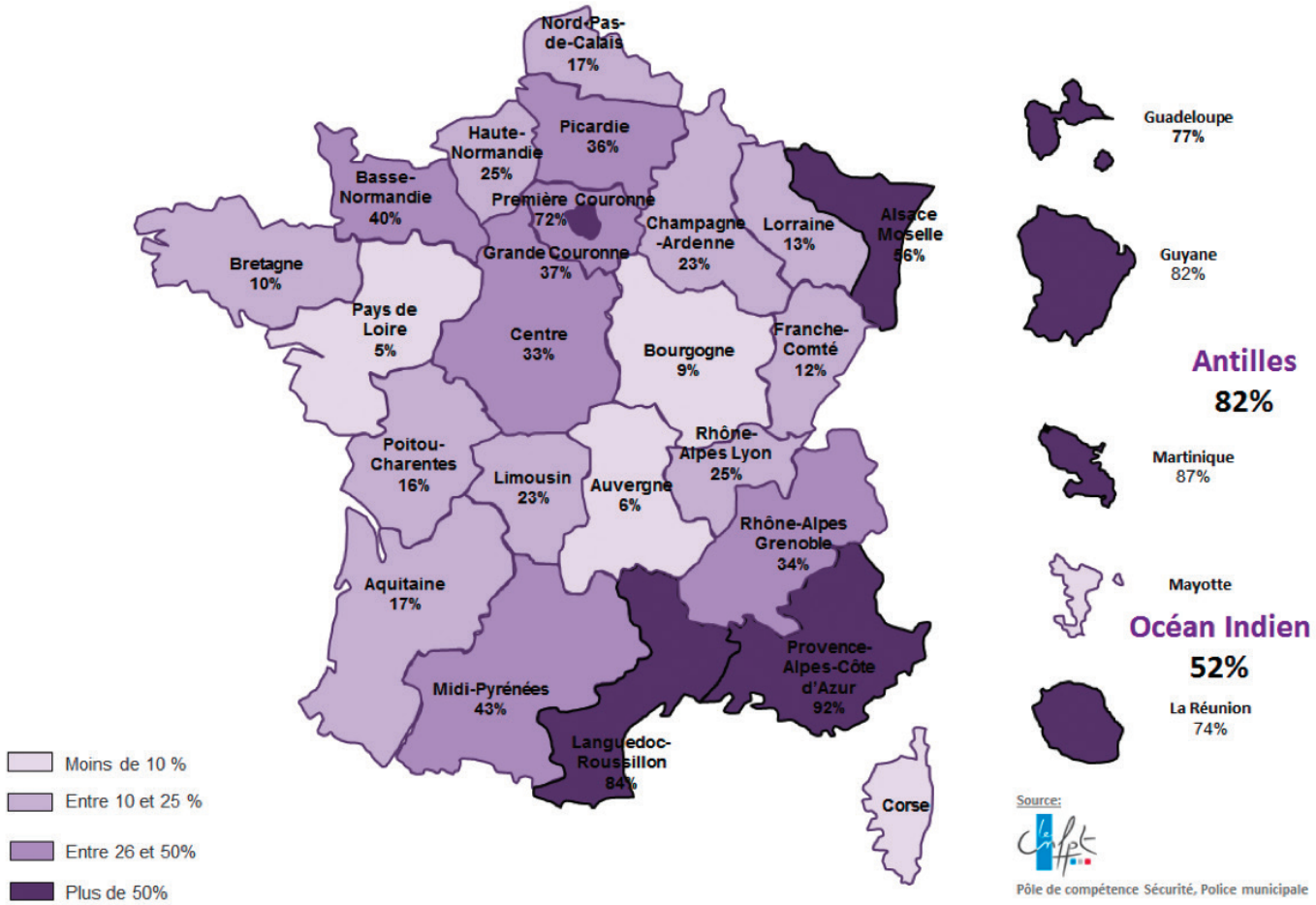
Un principe de réponse pourrait être apporté par la proposition de loi sur la police territoriale adoptée en première lecture par le Sénat le 16 juin dernier. Ce texte, s'appuyant sur les travaux des sénateurs François Pillet et René Vandierendonck, prévoit d'abord la fusion des gardes champêtres et des policiers municipaux dans un cadre d'emploi unique. Chacun pourra assurer à l'avenir l'ensemble des missions actuellement réparties entre les deux fonctions. Plus encore, la future loi renforcerait et faciliterait les dispositifs de mutualisation intercommunale dans le champ des actions de prévention de la délinquance ou dans celui de la sécurisation des transports urbains par exemple.

Restent à déterminer les modalités permettant à la police territoriale de demain d'assurer des missions harmonisées sur l'ensemble des territoires, complémentaires de celles de la police et gendarmerie nationales, en préservant ce lien indispensable garant de la qualité du service public local rendu : la proximité.

L'armement des policiers municipaux

En 2011, une proposition de loi visant à généraliser la dotation des policiers municipaux en armes de poing, relançait vigoureusement le débat politique sur l'armement de la troisième force de sécurité intérieure. Avec 40% des effectifs armés à ce jour, soit environ 7000 agents, de nombreux responsables publics locaux s'interrogent sur la pertinence du choix de l'armement de leurs fonctionnaires territoriaux. Mais au-delà d'une volonté politique affirmée, l'armement des policiers municipaux nécessite de réunir des conditions préalables réglementaires indispensables. De l'existence d'une convention de coordination aux différentes étapes administratives pour obtenir une autorisation de port d'arme, les démarches sont parfois complexes, longues et coûteuses. Après avoir mesuré l'ensemble des responsabilités de chacun dans ce dispositif, reste à définir une stratégie : Qui armer ? Pour quelles missions ? Avec quelle catégorie et quel type d'arme ?

Répartition des agents de police municipale dotés d'armes de catégorie B ou C (en %)



La police locale en Roumanie. Les problèmes actuels et les futures orientations

Oana SABIE
PROFESSEUR – MAÎTRE DE CONFÉRENCE
FACULTÉ D'ADMINISTRATION ET DE GESTION PUBLIQUE
UNIVERSITÉ D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE BUCAREST

Il convient d'examiner l'histoire de la police roumaine afin de comprendre son évolution au fil du temps. Les modifications intervenues au niveau des objectifs, des fonction et de l'organisation des unités roumaines de police ont permis à cette profession de devenir plus efficace et conforme aux exigences de l'Union européenne. L'originalité de la police locale roumaine qui intègre deux autres structures - la sécurité publique et la police municipale - implique la nécessité d'améliorer le système, d'assurer l'ordre public et l'alignement local sur les nouvelles conditions du millénaire.

Suite à l'adoption de la loi sur la police locale (155/2010), la police municipale en Roumanie est restée dans l'histoire,

> L'année 2010 a été l'une des plus significatives dans la réorganisation du système de protection de la police locale, de sorte qu'aujourd'hui, celle-ci constitue, en effet, un garant de la sécurité de la société en contribuant ainsi à sa prospérité.

remplacée par la police locale. Cette institution nouvellement créée s'est fait attribuer de nouveaux pouvoirs après avoir pris un certain nombre de départements de la mairie. Ses fonctions consistent à protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la propriété privée et publique, la prévention et la répression de l criminalité, dans les secteurs de l'ordre public et de la sécurité des biens, la circulation sur la voie publique, la sécurité sur les chantiers de construction, les panneaux publicitaires, la protection de l'environnement, l'esprit d'entreprise, la comptabilité et d'autres secteurs, établis par loi.

Ainsi, depuis 2011, la police locale devient l'institution qui assurera la conformité à la

réglementation relative à la sécurité des chantiers de construction, à la protection de l'environnement, à la publicité et au commerce. Les nouvelles fonctions énumérées ci-dessus, seront contrôlées par trois services de création récente au sein de la police locale : le service de la sécurité des chantiers de construction et de la publicité de rue, le service de protection de l'environnement et le service de l'inspection des commerces. La police locale fonctionne comme un département fonctionnel auprès du maire ainsi que comme une unité spécialisée, sous l'autorité directe de son adjoint, le travail étant entièrement financé sur le budget local.

Forces

1. La police locale offre divers services, ses ressources engagées étant spécialisées dans de différents domaines ;
2. Son intervention est efficace et pertinente dans différents secteurs en raison de la formation continue des personnels, permettant une adaptation en temps réel à l'évolution de la législation ;
3. L'augmentation des fonds budgétaires entre 2009 et 2011 constitue un cadre favorisant le futur développement des services ;
4. La collaboration étroite entre la police locale, la police de la circulation routière, la gendarmerie et l'Inspectorat général pour les situations d'urgence (les pompiers) contribue à une meilleure qualité des services fournis.

Faiblesses

1. La surcharge de travail découlant des larges attributions des personnels de la police locale diminue leur performance ;
2. Le manque de cohérence entre les besoins courants et ceux à moyen et à long terme et les dotations financières qui diminuent ces dernières années ;
3. Les infrastructures mises à la disposition de la police locale ne sont pas bien développées - selon les employés (communication personnelle) il n'y a pas de sites d'entraînement pour la formation spécialisée, les équipements de réaction doivent être améliorés, etc. ;
4. Le manque d'indicateurs pour mesurer le temps de réponse et de solution plus favorable permettant de recueillir les avis et les suggestions des citoyens, afin de les mettre à jour en temps réel, la communication avec des citoyens étant réalisée dans de nombreux cas par un registre ;
5.L'insuffisance des financements due à l'évolution de la structure des services publics prioritaires pour la mairie au fil des années.

Opportunités

1. L'opportunité de profiter de l'expertise, des pratiques et du savoir de la police locale travaillant avec la fédération nationale de la police locale en Roumanie ;
2. La possibilité d'accéder à des fonds européens en vue de différents projets ;
3. La coopération internationale, des partenariats avec d'autres organismes, afin d'échanger de l'expérience et d'acquérir de nouvelles connaissances ;
4. La mise en œuvre d'une approche intégrée de gestion de la qualité ;
5. La mise en œuvre de nouvelles technologies dans le domaine de l'armement en vue d'intervenir efficacement et de mieux gérer les situations ;
6. L'adoption de nouvelles méthodes d'intervention, plus efficaces, pratiquées dans d'autres pays qui se sont mis aux normes internationales dans ce domaine ;
7. Le développement des technologies de l'information afin de rationaliser les activités, le suivi, la possibilité de mettre en place des indicateurs de performance.

Menaces

1. Le cadre juridique par lequel les autorités locales ont été contraintes de réduire leur budget de 25% en raison de la crise financière ;
2. Le cadre institutionnel - étant subordonné au maire, il est possible que moins d'importance soit accordé à ce service au profit d'autres secteurs devenus prioritaires pour celui-ci ;
3. L'imminence de la crise pétrolière pourrait avoir un impact négatif sur les disponibilités en carburant dont ce service a besoin pour faire face à ses obligations.

Nous considérons que l'amélioration de la qualité des services publics de la police locale, impliquerait un certain nombre de changements qui permettraient d'améliorer tant la qualité que la disponibilité, la vitesse d'intervention, l'efficacité et la formation.

Concernant l'âge moyen des employés, nous croyons qu'on peut évoluer vers une politique permettant de recruter progressivement de jeunes agents. Ceux-ci peuvent apporter une « nouvelle vision » et un nouveau potentiel au travail en abordant différemment les problèmes de la communauté. Rester proche des jeunes dans la ville permettrait de créer une relation qui faciliterait la communication avec les groupes de jeunes, de sorte que les autorités locales pourraient mieux réaliser certaines activités, par exemple : la protection des citoyens luttant contre la discrimination raciale (trying to combat racing), ou les groupes de jeunes qui consomment des substances interdites par loi.

Une autre recommandation devrait prendre en considération le degré de motivation des ressources humaines. Les agents de la police locale sont faiblement motivés à cause de l'insuffisance des stimuli matériels et immatériels, et il n'y a pas d'autres encouragements permettant d'augmenter l'efficacité et de les rendre plus impliqués dans leur travail.

La possibilité de promotion est une autre façon de motiver les personnels, à aller en permanence au-delà de leurs limites afin de monter plus haut dans la hiérarchie. La promotion des personnels stimule le besoin d'apprendre tout au long de la vie, leur bonne volonté de faire de leur mieux pour satisfaire aux exigences des supérieurs. En l'absence de fonds pour les salaires, les autorités locales peuvent réfléchir à mettre en œuvre des stimuli immatériels au sein de la police locale conformément à la demande physique et intellectuelle des employés. Parmi les avantages immatériels, on peut penser à mettre en place un environnement agréable, un mécanisme de meilleure reconnaissance des résultats de l'organisation.
Les employés ressentent le besoin de formation. L'amélioration continue du savoir implique la formation continue des personnels afin de mettre à jour leurs connaissances et de les adapter à l'actuel contexte de travail.

La mise en place d'un système d'indicateurs de performance au sein du service serait un autre moyen pour améliorer la motivation des personnels. Lors de nos discussions avec plusieurs personnels de la police locale, nous avons constaté qu'un tel système serait utile. Parmi les propositions nous pouvons mentionner : la promotion sur la base du mérite, des primes basés sur les résultats (par exemple, « être payé en fonction des résultats »). Compte tenu de tout cela, des indicateurs de performance fiables peuvent être créés afin de faciliter l'évaluation de la qualité du travail et de celle des services offerts aux citoyens par ce service.

Nous considérons qu'il serait pertinent qu'il y ait dans ce service public un système informatique permettant de mettre en œuvre l'enregistrement de ses opérations. Ce système, reposant sur un logiciel spécialisé, sera conçu pour assurer un suivi continu des activités menées, leur efficacité par l'intermédiaire d'un accès en temps réel aux données passées (par exemple s'il y a eu d'autres recherches dans le passé concernant le même agent et de quelle nature étaient celles-ci ?, etc.). Il faciliterait

également l'enregistrement électronique des indicateurs de performance à la fois concernant le service lui-même et les activités des personnels (degré de satisfaction du public, temps de réaction aux plaintes, le nombre moyen de plaintes traité par chaque agent, etc.).

Ce système pourrait être mis en œuvre grâce aux fonds européens pouvant être obtenus au titre du programme opérationnel sectoriel : Renforcement de la compétitivité économique, priorité 3 : Technologies de l'information et des communications pour les secteurs public et privés, mesure 3,1 – soutien de l'utilisation des technologies de l'information.

En conclusion, nous considérons que l'examen détaillé de la nature du service public démontre que l'institution de la police locale contribue favorablement à la lutte contre les facteurs générateurs de criminalité. L'année 2010 a été l'une des plus significatives dans la réorganisation du système de protection de la police locale de sorte qu'aujourd'hui, l'institution de la police locale constitue, en effet, un garant de la sécurité de la société en contribuant ainsi à sa prospérité. Reste à voir la voie dans laquelle la police locale s'engagera une fois que nous aurons surmonté ces temps difficiles à l'échelle nationale et internationale que nous vivons depuis déjà plusieurs années.

Références :

Nr de Hotărârea de Guvern. 1332/2010 regulamentului d'aprobarea de privind - funcționare de și de cadru de organizare un lieu de poliției, în M.O., nr de publicată de Partea I. 882 decembrie 2010 du vacarme 29

Nr de lieu de poliției de Legea. 155/2010, Al României, Partea I, nr de l'în M.O. de publicată. 483 iulie 2010 du vacarme 14

Réforme policière et politique de sécurité en Belgique(1)

Alice CROQUET
Doctorante au Centre de recherche et d'interventions sociologiques (CRIS)
Université de Liège

En 1998, après des années de tergiversassions, la Belgique entama une refonte globale de son système policier. Celle-ci survint dans un contexte national et supranational marqué par une crise de confiance et de légitimité des institutions étatiques que l'affaire Dutroux(2) porta à son paroxysme. La réforme qui s'ensuivit, entérinée dans la loi de 1998(3) et mise en application dès janvier 2001, représenta non seulement une révolution sur le pan structurel, mais également un renouvellement de la gestion policière de la sécurité intérieure.

Un paysage policier remodelé

Avant la réforme, le paysage policier belge était composé de trois grands services généraux indépendants relevant d'autorités, de législations et de principes organisationnels distincts : la police communale, la gendarmerie et la police judiciaire près les parquets. Ce système largement décentralisé et aux centres de commandements multiples engendrait des recoupages de compétences et de territoires, sources de dysfonctionnements structurels majeurs entre les services.

Entérinant le rassemblement de tous sous une législation et un statut uniques, la loi de 1998 mit en place une nouvelle structure intégrée, constituée de deux niveaux distincts, liés fonctionnellement : le niveau fédéral et le niveau local. Désormais, la police fédérale, fruit de la fusion de l'ex-police judiciaire et des services spécialisés de l'ex-gendarmerie, est compétente pour l'ensemble du territoire belge, sous la tutelle du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur. Elle assure les missions spécialisées et supra-locales (criminalité organisée, grand banditisme,...) ainsi qu'un appui à la police locale. La police locale, composée quant à elle principalement des anciennes polices communales et des brigades territoriales de l'ex-gendarmerie, est répartie en 195 zones, constituant autant de corps de police autonomes placés sous la direction d'un chef de corps. Environ un quart de ces zones recouvrent le territoire d'une seule commune (zones « monocommunales ») et sont soumises à l'autorité du bourgmestre concerné. Les trois quarts restant recouvrent les territoires de plusieurs communes (zones « pluricommunales ») et sont dès lors placées sous l'autorité de ces différents bourgmestres. Chaque corps de police assume les fonctionnalités policières de base (travail de quartier, circulation, intervention, etc.) visant l'offre d'un service minimum équivalent à la population ainsi que quelques missions à caractère fédéral. Ces tâches de police de première ligne se font sous la double autorité du (des) bourgmestre(s), pour les tâches de nature administrative (maintien de l'ordre public) et du procureur du Roi pour les tâches de nature judiciaire (recherche des crimes et délits). Enfin, concrétisant l'esprit intégré du nouveau système policier, la loi de 1998 a créé des organes intermédiaires de concertation ainsi que des principes d'articulation entre les niveaux fédéral et local parmi lesquels la nouvelle politique de sécurité joue un rôle majeur.

La nouvelle politique policière de sécurité

Parallèlement aux aspects structurels évoqués ci-dessus, la réforme de 1998 fut également l'occasion de repenser l'approche policière de la sécurité. Cela étant – et c'est un constat classique de l'analyse des politiques publiques – cela se fit davantage en termes de continuité qu'en termes de rupture nette avec ce qui avait déjà été expérimenté auparavant. Reflétant les transformations de l'action publique et les discours sur la sécurité en cours depuis les années 1980, un large dispositif politique de sécurité fut ainsi introduit dans le nouveau paysage policier. Il repose essentiellement sur le double postulat qu'une gestion intégrale et rationnelle de la sécurité est la clé d'une société plus sûre.

Une gestion intégrale de la sécurité

C'est dans le « Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire » présenté en 2000 par le ministre de la Justice qu'apparait pour la première fois le concept de sécurité intégrale en Belgique. En pratique, celle-ci consiste en « une approche globale qui tient compte de tous les facteurs susceptibles de menacer ou de favoriser la sécurité »(4). Ancrée dans cette conception globale, la politique de sécurité se présente sous la forme d'un large dispositif intégrant, d'une part, les deux niveaux de la police intégrée (local et fédéral) et, d'autre part, les différents maillons de la chaine de sécurité (politique - police - justice) autour d'une gestion

commune de la sécurité publique. En amont, tout le dispositif repose sur une Note-cadre, élaborée tous les quatre ans par les ministres de l'Intérieur et de la Justice, qui définit un certain nombre d'objectifs prioritaires, sur la base desquels la police fédérale et chaque zone de police locale élaborent respectivement un plan national de sécurité et un plan zonal de sécurité. Au niveau local, les plans zonaux de sécurité doivent également tenir compte de la politique criminelle du procureur du Roi ainsi que des préoccupations des bourgmestres. L'ensemble de ces acteurs sont alors tenus de se réunir dans un organe de concertation prévu par la loi en vue de déterminer ensemble et de manière consensuelle le plan zonal de sécurité.

Comme le montrent la diffusion d'objectifs nationaux et d'outils méthodologiques donnés en appui à l'élaboration des plans zonaux, mais également l'approbation des plans par le ministère de l'Intérieur, la politique de sécurité fait l'objet d'un cadrage étatique initial, censé apporter intégration et efficacité au traitement de l'insécurité sur le territoire belge. Cependant, dans le même temps, l'ensemble du processus des plans zonaux de sécurité témoigne d'un ancrage local important, que l'on peut rapprocher des mouvements de décentralisation de l'action publique observés et revendiqués dans les États occidentaux contemporains depuis une trentaine d'années. Le territoire de la zone de police et les acteurs locaux de la sécurité sont considérés comme étant les plus pertinents pour la désignation des problèmes de sécurité publique et l'élaboration des solutions adéquates. En clair, le plan zonal de sécurité prend la forme d'un cadre impulsé par le haut (État), mais négocié en bas (zones de polices) par les acteurs locaux au sein des organes de concertation, dans une approche multidisciplinaire et en fonction des spécificités locales.

Une gestion rationnelle de la sécurité

À l'instar de la majorité des États occidentaux, l'institution policière belge n'échappa pas à l'entreprise de modernisation des administrations publiques, entamée en Belgique par le gouvernement du libéral flamand Verhofstadt autour des années 2000 (« plan Copernic »). Dans sa matérialité, la politique de sécurité traduit ainsi très clairement la prégnance du New Public Management, que l'on peut interpréter comme le transfert au secteur public de principes de gestion issus du secteur privé en vue d'une plus grande efficacité. En effet, concrètement, la fonction principale de cette politique de sécurité réside en une planification stratégique pluriannuelle du travail policier et de la capacité policière autour d'objectifs considérés comme prioritaires au niveau interne (fonctionnement organisationnel : communication, formation du personnel,...) et externe (phénomènes d'insécurité : cambriolages, stupéfiants, insécurité routière,...). Par ailleurs, dans la lignée des prescriptions managériales qui en influencèrent la mouture, cette gestion fondée sur la réalisation d'objectifs doit être accompagnée d'un système de mesure permettant l'évaluation et le suivi de l'action policière. En cela, les plans zonaux de sécurité sont donc également un moyen privilégié de répondre aux exigences de transparence du fonctionnement policier, largement revendiquées par les discours officiels de la réforme en écho au contexte de crise dans lequel cette dernière a émergé.

En définitive, le plan zonal de sécurité représente l'instrument de mise en œuvre d'une politique de sécurité que l'on veut résolument locale bien qu'inscrite dans un cadre national. En cela, la politique policière belge de sécurité témoigne à son tour d'une remise en question du modèle traditionnel imposant une régulation étatique et unilatérale de l'action publique. Les choix d'une gestion intégrale de la sécurité, concertée entre divers acteurs institutionnels locaux et déployée à l'échelon zonal, dans une optique largement managériale, sont autant de modes d'élaboration qui semblent cristalliser une nouvelle manière de « faire la sécurité publique » dans nos sociétés occidentales contemporaines.

(1) Recherche réalisée dans le cadre du projet PAI "Justice & Populations" (PVII/22), Pôles d'attraction interuniversitaires – Politique scientifique fédérale.

(2) L'affaire Dutroux est une affaire criminelle de pédophilie qui secoua la Belgique entre 1996 et 1998.

(3) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, Moniteur Belge, 5 janvier 1999.

(4) Doc. Parl., Sénat, 1999-2000, n°2-461/1, p. 13. Ce plan constitua le premier cadre des politiques de sécurité élaboré par le gouvernement ; il fut ensuite remplacé par les « Note-cadre de sécurité intégrale ».

L'Académie d'Études Économiques de Bucarest

Faculté d'Administration et de Management Public

La Faculté d'Administration et de Management Public a été créée au début de l'année universitaire 2010-2011, en partant de l'idée que le fonctionnement d'une administration publique moderne, transparente, flexible et efficace est une condition préalable à la transformation structurelle de la société roumaine et à son adaptation au processus de globalisation.

La création de cette faculté répond à la nécessité de modifier la perception du rôle des agents publics et de promouvoir une nouvelle génération de leaders au sein de l'administration publique roumaine, prêts à mettre en œuvre les principes modernes de management public et les valeurs de l'espace administratif européen.

La Faculté d'Administration et de Management Public assure la formation des experts dans le domaine des affaires publiques de la Roumanie et de l'Union Européenne et la recherche dans le domaine de l'administration publique, au travers des actions suivantes :

- développement de la recherche scientifique dans le domaine des sciences administratives ;
- développement des compétences professionnelles des enseignants ;
- participation interactive des étudiants aux formations et aux processus d'acquisition des connaissances ;
- interventions de spécialistes en administration et management public exerçant leurs fonctions dans le secteur public, le consulting privé, la recherche académique ou dans les organismes privés travaillant pour le service public.

Les matières figurant aux programmes d'enseignement visent à :

- Assurer une préparation générale dans le domaine de l'administration publique par l'acquisition de connaissances fondamentales en sciences administratives, management, économie et droit. L'acquisition d'une solide formation dans ces domaines représente un facteur important pour la construction d'un parcours professionnel au sein de l'administration, dans les entreprises de consulting privé pour le secteur public, les affaires publiques, la gestion des fonds européens, etc.
- Fournir une expertise reconnue dans le management des organisations du secteur public, la formulation, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques et le développement des ressources humaines de l'administration,
- Préparer et former les étudiants pour devenir des fonctionnaires de carrière au sein des institutions publiques en répondant à un réel besoin de professionnalisation dans ce domaine,
- Développer des compétences pour le secteur public.

La formation théorique des étudiants est complétée par des travaux pratiques effectués dans les trois laboratoires informatiques de la faculté et par des stages pratiques dans les organisations publiques en Roumanie mais aussi en France, en Espagne, à Bruxelles ou à Amsterdam.

Placée sous la direction de Monsieur le Professeur Constantin Marius Profiroiu, Doyen de la faculté, l'équipe pédagogique et scientifique de la Faculté d'Administration et de Management Public est composée de 5 professeurs, 4 maitres des conférences, 9 chargés de cours et assistants de recherches.

Le travail de notre équipe a conduit aux résultats suivants :

- Le classement de notre faculté en première catégorie des programmes d'études dans le domaine des sciences administratives en Roumanie, en permettant à l'Académie des Etudes Economiques de Bucarest d'intégrer les Universités d'éducation et de recherche avancée en Roumanie.
- Le développement de partenariats avec de prestigieuses universités en Roumanie (Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca), en Europe (Université de Sciences Sociales de Toulouse, Université de Limoges, Université Complutense de Madrid), aux Etats-Unis (Martin School of Public Policy and Administration, Kentucky) et en Australie (Monash University de Melbourne).
- L'intégration de la FAMP au sein du réseau des écoles et des instituts d'administration publique de l'Europe de l'Est (NISPAcee), de l'Association des Ecoles et Instituts d'Administration Publique de la Roumanie (ASIAP) et de l'Association Internationale des Ecoles et Instituts d'Administration (IASIA).

En savoir +
www.amp.asc.ro

Marius PROFIROIU, Vice-Président d'EUROPA et Doyen de la Faculté d'Administration des Management Public de Bucarest, entouré des membres de son équipe de recherche

Ça, c'est l'agglo

La communauté d'agglomération Limoges Métropole améliore votre quotidien

Limoges Métropole
Communauté d'agglomération

LIMOGES MÉTROPOLE : PREMIER PÔLE ÉCONOMIQUE DU CENTRE-OUEST

• Zones d'activité

Limoges Métropole est le plus vaste espace économique entre le Massif central et l'Atlantique. Elle offre 1.350 ha de zones économiques sur son territoire dont 1.112 ha de zones publiques. Actuellement, l'agglo compte huit zones d'activité d'intérêt communautaire (hors ESTER) et aménage celle dite de « La Grande Pièce » (40 hectares)

• ESTER Technopole

Créée en 1993, ESTER réunit sur un même site au Nord de Limoges industries, recherche et formations. Deux pôles de compétitivité, deux écoles d'ingénieurs, quatre centres de transfert de technologie, près de 2.000 emplois, 174 raisons sociales, des entreprises de pointe, des bâtiments HQE : développement économique et développement durables parfaitement conjugués

• Installez-vous

Gestion d'un parc immobilier pour les jeunes entreprises d'ESTER et le pôle Elopsys, dispositif d'aide à l'immobilier pour l'installation et la maintien durable des entreprises

Vivre ensemble

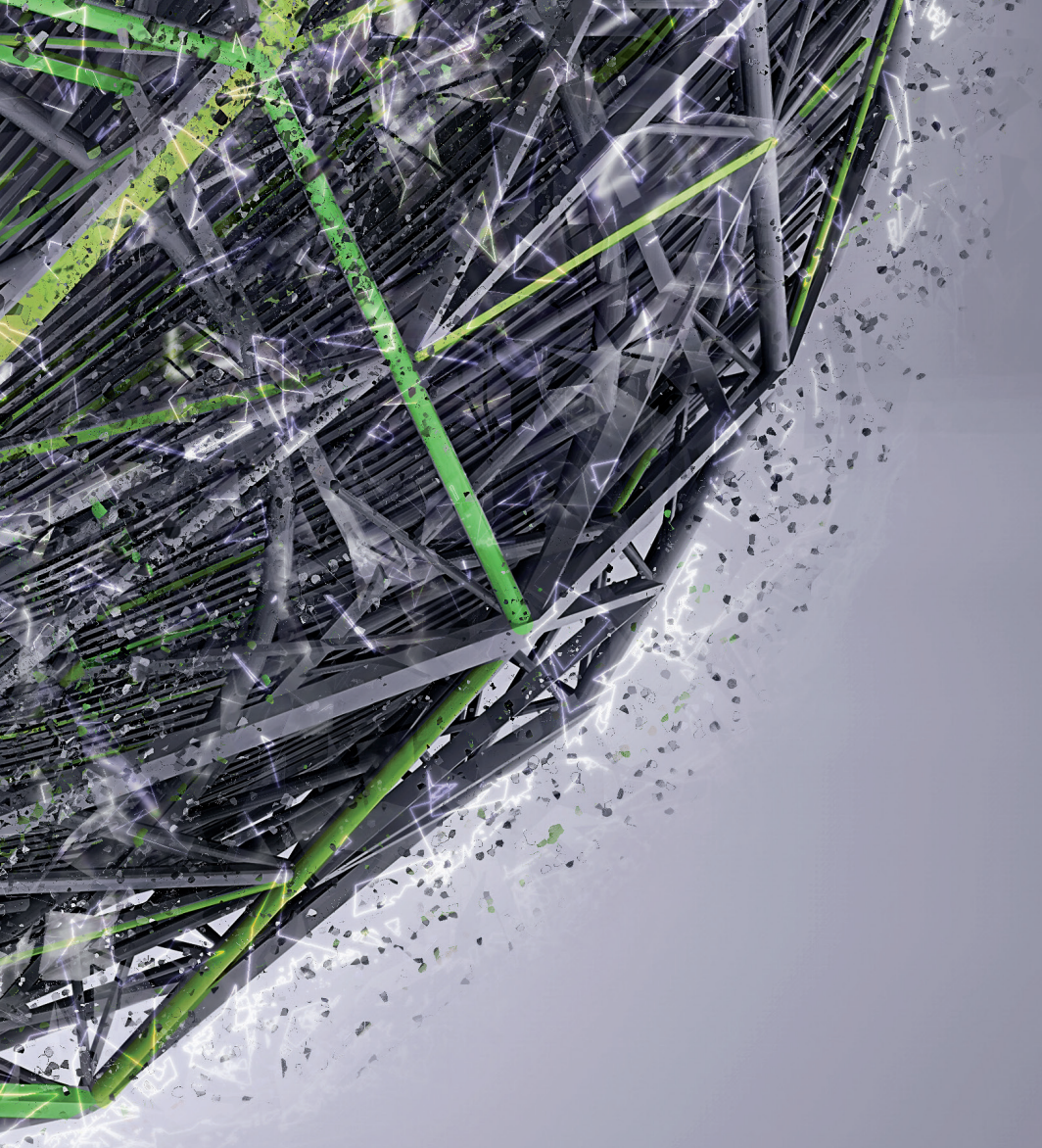
Habitat et accueil
Programme local, logements sociaux, accueil des gens du voyage, rénovation urbaine.

Insertion et emploi
Mission locale, plan local pour l'insertion et l'emploi, clauses sociales sur les travaux, contrat urbain de cohésion sociale.

Politique de la ville
Aide au développement dans des quartiers ciblés.

19 communes, 1 projet commun...
05.55.45.79.00 - www.agglo-limoges.fr

Aureil • Boisseuil • Bonnac-la-Côte • Condat-sur-Vienne • Couzeix • Eyjeaux • Feytiat • Isle • Le Palais-sur-Vienne • Le Vigen
Limoges • Panazol • Peyrilhac • Rilhac-Rancon • Saint-Gence • Saint-Just-le-Martel • Solignac • Verneuil-sur-Vienne • Veyrac



DIGITAL TRANSFORMATION MANIFESTO

LES FONDAMENTAUX D'UN MONDE QUI SE TRANSFORME

WWW.YOURDIGITALTRANSFORMATION.FR

EMAKINA